



Besluit

Verlening vergunning voor concentratie Royal FloraHolland U.A. en Gebr. De Winter Holding B.V., Van Marrewijk Holding B.V., P.M. Van Zaal Transport B.V.

Kenmerk ACM/UIT/560875
Zaaknummer ACM/21/051387

Inhoudsopgave

1	Samenvatting en leeswijzer	3
2	De procedure	4
3	Partijen	5
4	De gemelde operatie	6
5	Toepasselijkheid van het concentratietoezicht	6
6	Beoordeling	6
6.1	Inleiding	7
6.1.1	Distributieketen	7
6.1.2	Achtergrond en ratio van de voorgenomen concentratie	8
6.1.3	Relaties tussen de activiteiten van partijen	9
6.1.4	Opzet marktonderzoek vergunningsfase	10
6.2	Beoordeling horizontale gevolgen van de concentratie	11
6.2.1	Relevante productmarkt voor sierteeltvervoer over de weg	11
6.2.2	Relevante geografische markt voor sierteeltvervoer over de weg	16
6.2.3	Gevolgen voor de markt voor sierteeltvervoer over de weg	18
6.2.4	Conclusie horizontale gevolgen van de concentratie	24
6.3	Beoordeling niet-horizontale gevolgen van de concentratie	25
6.3.1	Relevante productmarkt voor het faciliteren van sierteelthandelstransacties	25
6.3.2	Relevante geografische markt voor het faciliteren van sierteelthandelstransacties	38
6.3.3	Niet-horizontale gevolgen van de concentratie op de nationale markt voor sierteeltvervoer over de weg	49
6.3.4	Mogelijke koppeling of bundeling van transactie-faciliterende diensten en sierteeltvervoer	50
6.3.5	Mogelijke benadeling van concurrerende vervoerders via de beschikbaarstelling van faciliteiten, ruimtes en docks	62
6.3.6	Conclusie niet-horizontale gevolgen van de concentratie	68
6.4	Commercieel gevoelige informatie	68
6.4.1	Inleiding	68
6.4.2	Opvattingen van partijen	69
6.4.3	Opvattingen van marktpartijen	73
6.4.4	Beoordeling	73
6.4.5	Conclusie commercieel gevoelige informatie	79
7	Conclusie	79

1 Samenvatting en leeswijzer

1. De ACM heeft na uitvoerig onderzoek besloten om een vergunning te verlenen voor de voorgenomen overname door Royal FloraHolland (hierna: RFH) van drie (sierteelt) vervoersbedrijven Gebr. De Winter Holding, Van Marrewijk Holding en Van Zaal Transport (hierna: Floriway-vervoerders).
2. De activiteiten van de Floriway-vervoerders overlappen op het gebied van het vrachtvervoer van sierteeltproducten over de weg en daaraan verwante logistieke dienstverlening. Daarnaast bestaan er niet-horizontale relaties tussen de activiteiten van RFH als facilitator van sierteelttransacties en de activiteiten van de Floriway-vervoerders.
3. In de vergunningsfase heeft de ACM daarom nader onderzocht wat de gevolgen zijn van de concentratie voor de verschillende markten waarop partijen actief zijn. Zo heeft de ACM in meerdere rondes vragen gesteld aan partijen en diverse marktpartijen en afnemers gesproken. Ook heeft zij via een extern onderzoeksbureau een grootschalig marktonderzoek laten uitvoeren onder vervoerders, kwekers en kopers van sierteeltproducten.

Horizontale gevolgen

4. Op grond van haar onderzoek komt de ACM tot een nationale markt voor sierteeltvervoer over de weg. Het gezamenlijk marktaandeel van partijen op deze markt is beperkt en leidt derhalve niet direct tot mededingingsrechtelijke zorgen. Bovendien blijken er voldoende reële alternatieven over te blijven. Ook ervaart meer dan de helft van de afnemers van vervoersdiensten (kwekers) geen drempels als ze willen overstappen naar een andere vervoerder. De ACM concludeert daarom dat er geen significante belemmering van de mededinging zal plaatsvinden op deze markt.

Niet-horizontale gevolgen

5. RFH is actief op de upstream-markt voor het faciliteren van sierteelttransacties, bestaande uit het aanbieden van veiling-, transactie- en betaaldiensten aan kwekers en kopers van sierteeltproducten. De internationale handelsstromen voor sierteeltproducten wijzen op een ruimer dan nationale markt voor het faciliteren van sierteelttransacties. Het is niet aannemelijk dat RFH over een dermate sterke positie beschikt die het mogelijk maakt om een strategie van koppeling of bundeling van transactie faciliterende diensten met vervoersdiensten of van benadeling van concurrerende vervoerders bij de afname van faciliteiten te effectueren en die tot effect zou hebben dat de mededinging op de nationale markt voor sierteeltvervoer over de weg wordt belemmerd.
6. Ook indien wordt uitgegaan van een nationale markt voor het faciliteren van sierteelttransacties is het niet aannemelijk dat RFH de concurrentie kan beperken door bundeling van haar aanbod met dat van de Floriway-vervoerders. Dit komt onder meer door (i) de concurrentiedruk die uitgaat van directe transacties buiten RFH om op kloktransacties en directe transacties via RFH, (ii) het financiële belang van kloktransacties voor de inkomsten van RFH, (iii) de coöperatie-structuur van RFH en (iv) de kritische houding van afnemers van RFH (zowel kwekers als kopers). Vanwege het beperkte aandeel van de kosten van faciliteiten op de RFH terreinen in de vervoersprijs en de aanwezigheid van alternatieven voor deze faciliteiten ligt het ook niet voor de hand dat RFH door benadeling van concurrerende vervoerders in staat is de mededinging op de markt voor sierteeltvervoer op significante wijze te belemmeren.

Concurrentiegevoelige informatie

7. RFH beschikt over verschillende typen informatie die commercieel gevoelig zijn. De ACM stelt vast dat partijen verschillende maatregelen hebben getroffen en zullen gaan treffen om er voor te zorgen dat deze commercieel gevoelige informatie niet toegankelijk is. Zo heeft RFH een voldoende uitgebreid informatiebeleid inclusief autorisatiebeheer, heeft zij een data-comité ingesteld waar onder meer leden van RFH en een onafhankelijke derde in zitten en zijn partijen voornemens jaarlijks een audit uit te voeren op haar informatiebeleid. Het is daarom niet aannemelijk dat RFH deze commercieel gevoelige informatie kan gebruiken op een manier die de mededinging beperkt.

Conclusie

8. Op basis van het onderzoek in de vergunningsfase, komt de ACM tot de conclusie dat er een vergunning kan worden verleend voor de overname van de Floriway-vervoeders door Royal Flora Holland.
9. De indeling van dit besluit is als volgt. Hoofdstuk 2 beschrijft de procedure van de vergunningsfase. Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van de activiteiten van partijen. Hoofdstuk 4 beschrijft de voorgenomen concentratie, waarna in hoofdstuk 5 de toepasselijkheid van het concentratie toezicht wordt toegelicht. In hoofdstuk 6 licht de ACM de beoordeling van de voorgenomen concentratie toe. Ten slotte volgt in hoofdstuk 7 een conclusie.

2 De procedure

10. Op 11 november 2020 heeft de Autoriteit Consument en Markt (ACM) een melding ontvangen van een voorgenomen concentratie.¹ Volgens deze melding probeert Royal FloraHolland de zeggenschap te verkrijgen over Gebr. De Winter Holding B.V., Van Marrewijk Holding B.V., P.M. Van Zaal Transport B.V. (hierna: 'Floriway-vervoeders'). De ACM heeft op 4 maart 2021 besloten dat voor deze concentratie een vergunning is vereist. Dit is bekend gemaakt in Staatscourant 12023 van 8 maart 2021.
11. Op 7 april 2021 heeft de ACM een vergunningsaanvraag ontvangen van RFH en de Floriway-vervoeders (hierna gezamenlijk ook aangeduid als: 'partijen').
12. De ACM heeft de vergunningsaanvraag in de Staatscourant 19006 van 13 april 2021 gepubliceerd. Van derden heeft de ACM zienswijzen ontvangen. Deze zienswijzen behandelt de ACM in dit besluit waar ze relevant zijn voor de beoordeling.
13. De ACM heeft de relevante marktafbakening en mogelijke gevolgen van de concentratie voor de mededinging nader onderzocht. Hierbij heeft de ACM vragen gesteld aan RFH, de Floriway-vervoeders en aan verschillende typen marktpartijen zoals vervoeders, kwekers en handelaren in sierteeltproducten. Ook heeft Centerdata in opdracht van de Directie Mededinging een onderzoek gedaan naar de mogelijke gevolgen van de voorgenomen concentratie onder vervoeders, kwekers en kopers van sierteeltproducten.

¹ Op grond van artikel 34 van de Mededingingswet (hierna: Mw).

14. Op 14 april 2021 heeft de ACM verzocht om een aanvulling op de vergunningsaanvraag te geven. De ACM heeft deze aanvulling op 7 mei 2021 ontvangen. Daarna heeft de ACM op 22 juni 2021, 15 juli 2021 en 9 augustus 2021 nogmaals aanvullende vragen gesteld. De ACM heeft deze aanvulling op 10 juli 2021, 26 juli 2021 en 17 augustus 2021 ontvangen. De behandeltermijn van dertien weken² is daardoor 56 dagen opgeschort geweest.

3 Partijen

15. RFH is een coöperatie zonder winstoogmerk naar Nederlands recht. De leden van de coöperatie zijn kwekers van sierteeltproducten, en RFH brengt als veiling- en handelsplatform van sierteeltproducten vraag en aanbod bij elkaar. RFH heeft vier vestigingen dichtbij de belangrijkste productie- en afzetgebieden voor sierteeltproducten in Nederland.³ RFH heeft daarnaast een belang in de Veiling Rhein-Maas in Duitsland. Tevens biedt RFH een aantal diensten ter ondersteuning van haar activiteiten als veiling- en handelsplatform. Dit betreft onder meer logistieke dienstverlening op haar terreinen, zoals vrachtvervoer op de locaties van RFH, (digitale) administratieve diensten bij transacties die via het platform van RFH verlopen, zoals facturering en incasso en het verhuren van ruimten op het veilingterrein aan handelaren en sierteeltvervoerders.
16. Gebr. De Winter Holding B.V. is een besloten vennootschap naar Nederlands recht. Het betreft een holdingmaatschappij waar enkele groepsmaatschappijen onder vallen, waaronder maar niet beperkt tot De Winter Transport B.V., De Winter Logistics Support B.V., De Winter Logistics Services B.V. Deze groepsmaatschappijen verzorgen het goederenvervoer over de weg en de (gekoelde) logistieke diensten voor kwekers en kopers van sierteeltproducten. Tot de groep van De Winter behoort ook Carrosserie Center Westland B.V., actief in onder meer het vervaardigen, repareren en spuiten van carrosserieën en handel in en reparatie van zware bedrijfsvoertuigen en aanhangwagens.⁴
17. Van Marrewijk Holding B.V. is een besloten vennootschap naar Nederlands recht. Het betreft een holdingmaatschappij waar de groepsmaatschappijen Wematrans B.V. en Van Marrewijk Verhuur B.V. onder vallen. Wematrans B.V. richt zich op het (gekoeld) vervoer over de weg van sierteeltproducten en (gekoelde) logistieke diensten, zoals warehouse management en fulfilment. Van Marrewijk Verhuur B.V. richt zich op de verhuur van vervoersmiddelen, zoals vrachtwagens, autobussen, caravans en aanhangwagens.⁵
18. P.M. van Zaal Transport B.V. is een besloten vennootschap naar Nederlands recht. De aandelen in P.M. Van Zaal Transport B.V. worden gehouden door Hoza B.V., de holdingmaatschappij van P.M. van Zaal Transport B.V. P.M. van Zaal Transport B.V. richt zich op goederenvervoer over de

² Op grond van artikel 44, eerste lid, van de Mw.

³ RFH heeft vestigingen in Naaldwijk, Aalsmeer, Rijnsburg en Eelde.

⁴ De activiteiten van Carrosserie Center Westland B.V. zijn volgens partijen accessoir aan de vervoersactiviteiten van Gebr. De Winter Holding B.V. en haar groepsmaatschappijen. Deze activiteiten worden daarom, gelet op de beperkte omvang ervan en het ontbreken van overlap met de activiteiten van de andere over te nemen ondernemingen, niet nader besproken door partijen.

⁵ De activiteiten van Van Marrewijk Verhuur B.V. zijn volgens partijen accessoir aan de vervoersactiviteiten van Van Marrewijk Holding B.V. en haar groepsmaatschappijen. Deze activiteiten worden daarom, gelet op de beperkte omvang ervan en het ontbreken van overlap met de activiteiten van de andere over te nemen ondernemingen, niet nader besproken door partijen.

weg, met een specialisatie in het vervoer van sierteelt en planten. Ook biedt zij logistieke diensten aan zoals *warehousing*.

4 De gemelde operatie

19. Partijen zijn van plan om de hierna beschreven transacties uit te voeren. De voorgenoemde transacties blijken uit de volgende *Share Purchase Agreements*: (i) tussen Logistiek2 B.V. enerzijds en E.C.M. De Winter Beheer B.V., A.J.M. De Winter Beheer B.V. en A.W. De Vries Beheer B.V. (De Winter) anderzijds (ongedateerd); (ii) tussen Logistiek2 B.V. en Van Marrewijk Beheer B.V. (gedateerd 9 november 2020) en (iii) tussen Logistiek2 B.V. enerzijds en P.M. Van Zaal B.V. en Natasja Hogenboom B.V. (Van Zaal) anderzijds (gedateerd 10 november 2020).
20. Partijen zijn van plan om de volgende transacties uit te voeren: RFH zal (door middel van haar indirecte dochteronderneming Logistiek2 B.V.) de aandelen overnemen in Gebr. De Winter Holding B.V., Van Marrewijk Holding B.V. en Hoza B.V. (Van Zaal).
21. Logistiek2 B.V. is op dit moment een 100% dochteronderneming van de nieuw opgerichte entiteit RFH Logistics Holding B.V., wat een 100% dochteronderneming is van de nieuw opgerichte entiteit RFH Holding B.V., op haar beurt een 100% dochteronderneming van RFH. Na de voorgenoemde concentratie zullen nog 85% van de aandelen in Logistiek2 B.V. gehouden worden door RFH Logistics Holding B.V. De overige 15% van de aandelen zullen worden gehouden door de huidige eigenaren van De Winter, door de nog op te richten vennootschap WVV B.V. RFH zal de uitsluitende zeggenschap hebben in Logistiek2 B.V.

5 Toepasselijkheid van het concentratietoezicht

22. Zoals de ACM in het besluit van 4 maart 2021 heeft vastgesteld, is de gemelde transactie een concentratie in de zin van artikel 27, eerste lid, onder b, van de Mw. Het gevolg van de transactie is dat RFH uitsluitende zeggenschap zal verkrijgen over De Winter, Van Marrewijk en Van Zaal.
23. De ACM stelt op basis van de omzetgegevens uit de melding vast dat de gemelde concentratie valt onder het concentratietoezicht dat is geregeld in hoofdstuk 5 Mw.

6 Beoordeling

24. In dit hoofdstuk beoordeelt de ACM de voorgenoemde concentratie. Hiertoe beschrijft de ACM eerst de relevante markten waarop partijen actief zijn. Paragraaf 6.2 bevat een beschrijving van de distributieketen, de achtergrond en ratio van de transacties, de relaties tussen de activiteiten van partijen en de opzet van het onderzoek van de ACM. In paragraaf 6.2 beoordeelt de ACM de horizontale gevolgen van de concentratie. Daarna beoordeelt de ACM in paragraaf 6.3 de niet-horizontale gevolgen van de concentratie en in paragraaf 6.4 gaat de ACM in op gevolgen voor de mededinging van het mogelijk gebruiken van commercieel gevoelige informatie door RFH.

6.1 Inleiding

25. De ACM zal in deze paragraaf eerst ingaan op de distributieketen van sierteelproducten (6.1.1), vervolgens op de achtergrond en ratio van de voorgenomen concentratie (6.1.2), de relaties tussen de activiteiten van partijen (6.1.3) en tot slot de opzet van het marktonderzoek in de vergunningsfase (6.1.4).

6.1.1 Distributieketen

26. Als een kweker sierteelproducten verkoopt via de veilingklok van RFH (hierna ook: de klok), haalt een sierteeltvervoerder de sierteelproducten op bij het terrein van de kweker en vervoert deze naar één of meerdere veilingterreinen. Ook bij directe verkoop aan een koper van sierteelproducten die gevestigd is op een veiling- en/of handelsterrein van RFH (hierna: "veilingterrein" of "terrein van RFH"), worden de sierteelproducten opgehaald op het terrein van de kweker en bezorgd bij de koper op het veilingterrein.⁶ Er zijn ook kwekers die het vervoer naar het veilingterrein of naar de koper zelf verzorgen. Als de koper van sierteelproducten zich niet op het veilingterrein bevindt, worden de sierteelproducten veelal rechtstreeks naar de locatie van de koper vervoerd. Deze vervoersstromen worden in de markt ook wel aangeduid als 'aanvoerlogistiek'. Voor het traject kweker-veiling of van kweker rechtstreeks naar de koper van de sierteelproducten, is het veelal de kweker die opdrachtgever is van en betaalt voor het sierteeltvervoer.
27. Een onderdeel van de 'aanvoerlogistiek' is de herverdeling van sierteelproducten die door sommige vervoerders met boxen op de handelsterreinen van RFH wordt uitgevoerd. Deze herverdeling vindt plaats om op deze manier een efficiëntere vervoersstroom te creëren. Zo kunnen er sierteelproducten van één of meerdere kwekers worden samengevoegd of uitgesplitst voor één of meerdere kopers. Een deel hiervan kan intern met elektrotrekkers verder vervoerd worden wanneer een vervoerder op hetzelfde handelsterrein is gevestigd, of, wanneer dit niet het geval is, het kan per vrachtwagen naar een andere locatie (bijvoorbeeld een handelsterrein van RFH) worden vervoerd.
28. Een koper van sierteelproducten die inkoop via de klok, schakelt een sierteeltvervoerder in om zijn via de klok ingekochte producten te laten vervoeren vanaf één of meerdere veilinglocaties naar zijn eigen locatie. Als de koper van sierteelproducten gevestigd is op het terrein waar hij de producten via de klok heeft ingekocht, levert RFH de ingekochte producten af bij de koper van sierteelproducten via haar interne logistiek. Wanneer een koper van sierteelproducten producten heeft ingekocht op veilingterrein A en de sierteelproducten wil laten bezorgen op veilingterrein B (bijvoorbeeld omdat de koper van sierteelproducten daar gevestigd is), wordt ook wel gesproken van 'intervestigingstransport'.⁷
29. Bij rechtstreekse transacties tussen kweker en koper is het doorgaans het geval dat de kweker het vervoer regelt en betaalt. Het is echter ook mogelijk dat de koper van de sierteelproducten (en niet de kweker) zelf het vervoer regelt en betaalt, of dit met eigen vervoersmiddelen doet.

⁶ Dit betekent niet dat ook automatisch wordt afgeleverd bij of aan RFH. Er zijn naast RFH ook veel andere ondernemingen gehuisvest op de handelsterreinen van RFH.

⁷ Partijen gebruiken ook wel de term 'interveilingtransport', zie bijvoorbeeld Informatie verstrekt door partijen d.d.10 juni 2021, ACM/IN/625116. In dit besluit wordt met beide termen hetzelfde bedoeld.

30. Afhankelijk van het type koper kan het zijn dat de sierteeltproducten vanaf de locatie van de koper verder worden gedistribueerd, dan spreken we van sierteeltvervoer, niet zijnde aanvoerlogistiek. Daarnaast is ook sprake van vervoer tussen opkweekbedrijven en kwekers, wat volgens de ACM waarschijnlijk behoort tot het sierteeltvervoer, niet zijnde aanvoerlogistiek.
31. De verdere distributie van de koper naar zijn (eind)afnemers, kan ook plaatsvinden (van en) naar locaties in het buitenland. Zoals uiteengezet in het besluit in de meldingsfase, ziet de ACM het internationaal sierteeltvervoer niet als onderdeel van de mogelijke markt voor sierteeltvervoer over de weg.⁸

6.1.2 Achtergrond en ratio van de voorgenomen concentratie

32. Volgens partijen is de positie van RFH in de afgelopen jaren veranderd: verkoop via de klok vertegenwoordigt niet meer de meerderheid van het totale afzetvolume van RFH. Directe verkooptransacties tussen kwekers en kopers zijn de dominante handelsmodaliteit geworden.⁹ De rol van RFH als vermarkter van sierteeltproducten is in belangrijke mate verschoven naar die van *facilitator*. Dit houdt in dat RFH een in belang toenemend aandeel van haar omzet behaalt uit dienstverlening die niet als vermarkting van sierteeltproducten kan worden aangemerkt, maar als diensten verband houdend met de organisatie van een marktplaats.¹⁰
33. RFH vervult met haar terreinen in Aalsmeer, Naaldwijk, Rijnsburg en Eelde een belangrijke rol in de distributieketen van sierteeltproducten. Het vervoer van sierteeltproducten tussen de kwekers en RFH en tussen de verschillende RFH-locaties wordt momenteel uitgevoerd door onafhankelijke sierteeltvervoerders. RFH is voornemens om zelf vervoersdiensten te gaan aanbieden om hiermee onnodige vervoersstromen te voorkomen, relevante nieuwe dienstverlening aan te kunnen bieden en een efficiëntieslag te realiseren. Zij wil dit gaan doen door middel van de voorgenomen overname van drie sierteeltvervoerders. De drie over te nemen sierteeltvervoerders zullen gaan handelen onder de naam Floriway.¹¹
34. RFH is daarnaast bezig met de verdere ontwikkeling van het digitale platform genaamd Floriday, waar commerciële en logistieke processen worden afgehandeld. Het doel van Floriday is het faciliteren van de totstandkoming van transacties tussen aanbieders en kopers van sierteeltproducten.¹² In Floriday beheert een kweker haar aanbod, netwerk, producten en orders. De kweker kan via verschillende kanalen haar producten verkopen. Een koper kan via Floriday uit een breed en actueel assortiment bloemen en planten kiezen en bestellen en betalen. Het gaat om verschillende manieren van bestellen (zowel via de klok als direct). RFH is voornemens Floriday uit te breiden door er ook transportopdrachten in op te nemen.
35. Als gevolg van de voorgenomen concentratie zal het voor RFH mogelijk zijn om een gedeelte van de sierteeltdistributie naar haar veilinglocaties, tussen haar veilinglocaties en van haar veilinglocaties naar kopers (oftewel: de aanvoerlogistiek) op zich te nemen. Dit leidt volgens

⁸ Meldingsbesluit, randnummer 94 en verder.

⁹ Zie onder meer het standpunt RFH over eerste uitkomsten marktonderzoek ACM van 8 juli 2021, ACM/IN/627664, paragraaf 3.1.

¹⁰ Antwoorden op aanvullende vragen ACM van 14 april 2021, ACM/IN/612361, paragraaf 6.8.

¹¹ Meldingsbesluit, randnummer 35.

¹² Standpunt RFH over eerste uitkomsten marktonderzoek ACM van 8 juli 2021, ACM/IN/627664, paragraaf 3.7.

partijen tot een effectievere dienstverlening aan kwekers en kopers van sierteelproducten omdat de producten gezamenlijk en via een efficiëntere route kunnen worden vervoerd.

6.1.3 Relaties tussen de activiteiten van partijen

Horizontale relatie: sierteeltvervoer over de weg

36. De Floriway-vervoerders zijn ieder actief op het gebied van sierteeltvervoer over de weg en daarmee samenhangende logistieke dienstverlening. Er is dus sprake van horizontale overlap op deze gebieden.

Niet-horizontale relatie: RFH en Floriway

37. Daarnaast is sprake van niet-horizontale relaties tussen de activiteiten van RFH enerzijds, en de activiteiten van de Floriway-vervoerders anderzijds. Allereerst omdat RFH diensten en faciliteiten aanbiedt aan sierteeltvervoerders op haar veilingterreinen. Daarnaast is RFH een coöperatie van kwekers en biedt zij als veiling- en handelsplatform voor sierteelproducten veiling-, transactie- en betaaldiensten aan, aan kwekers en kopers van sierteelproducten. De kwekers en kopers van sierteelproducten die handelen via RFH zijn op hun beurt afnemers van sierteeltvervoerdiensten. RFH en de Floriway-vervoerders zijn dus actief op nauw verwante markten.

Verkoop van sierteelproducten

38. RFH is een veiling- en handelsplatform voor sierteelproducten. Kwekers verhandelen hun producten via de veiling op de volgende manieren: via de klok¹³ of via directe transacties rechtstreeks tussen kwekers en kopers van sierteelproducten (hierna: directe transacties).¹⁴ Leden van RFH (kwekers) hebben een zogenaamde afrekenplicht¹⁵, die hen verplicht 100% van hun productie via RFH af te rekenen. Alle transacties die door leden van RFH (kwekers) worden gesloten, dus zowel via de klok als directe transacties, worden daarom normaliter door de veiling financieel afgehandeld. Dit laatste is alleen niet het geval als leden van RFH hun producten verkopen aan kopers van sierteelproducten die niet via RFH kunnen afrekenen. Voor dergelijke transacties kunnen kwekers een Tijdelijke ontheffing lidverplichting (TOL)¹⁶ aanvragen bij RFH, en handelen 'buiten de veiling om' (BVO¹⁷). Voor dergelijke BVO-transacties moeten kwekers een naheffing betalen aan RFH.
39. Voor leden-kwekers zijn er drie varianten voor de verkoop van haar producten¹⁸:
1. Verkoop via de klok;
 2. Directe verkoop waarbij de financiële afwikkeling van de transactie via RFH loopt;
 3. Directe verkoop waarbij geen gebruik wordt gemaakt van financiële afwikkeling via RFH ('BVO').¹⁹

¹³ Fysiek vanaf de tribune op een veilinglocatie, of elektronisch via "Kopen op Afstand", ook wel KOA.

¹⁴ Meldingsbesluit, randnummer 5.

¹⁵ Zie Statuten RFH, art. 18, lid 2.

¹⁶ <https://www.royalfloraholland.com/nl/aanvoeren/financieel/tijdelijke-ontheffing-lidverplichting-nod1807>

¹⁷ De term BVO in dit randnummer verwijst specifiek naar hetgeen onder het begrip BVO wordt verstaan in de 'Spelregels tijdelijke ontheffing BVO', zoals weergegeven op de website van RFH. De hier gehanteerde term BVO komt daarom niet overeen met hetgeen de ACM in de rest van het besluit verstaat onder de term BVO.

¹⁸ Antwoorden op aanvullende vragen ACM van 14 april 2021, ACM/IN/612361, paragraaf 6.3 en 6.4.

¹⁹ Verkopen via Plantion, Euroveiling, Rhein-Maas zijn vrijgesteld om te voorkomen dat dubbele provisie wordt betaald. Antwoorden op aanvullende vragen d.d. 14 april 2021, ACM/IN/612361, Bijlage 10 bij de aanvraag. E-mail aan RFH leden over BVO opgave 2020.

40. Ieder lid van RFH dient in beginsel, in elk van de drie varianten, over zijn afzet een provisie te betalen aan RFH. De hoogte van deze provisie wordt berekend over het totaal van de productomzet uit de drie hiervoor beschreven varianten. Als marktplaats biedt RFH dezelfde diensten aan niet-leden, waarbij geldt dat zij geen provisie betalen over de omzet die wordt behaald met verkoop BVO, maar een hogere provisie voor klokverkoop en aanverwante diensten via RFH (voor niet-leden wordt BVO aangeduid als 'Buiten FloraHolland Om' of 'BFO').²⁰

6.1.4 Opzet marktonderzoek vergunningsfase

41. In het meldingsbesluit heeft de ACM geconcludeerd dat er onvoldoende informatie was om de gevolgen van de voorgenomen concentratie te beoordelen. Meer specifiek was het de ACM nog onvoldoende duidelijk in welke mate buiten RFH om handelen een substituuft vormde voor het handelen via RFH. In de vergunningsfase heeft de ACM daarom de volgende onderzoeksactiviteiten ondernomen.
42. De ACM heeft aan kwekers (niet-lid / lid), kopers en vervoerders vragenlijsten verstuurd in de periode mei 2021 – juni 2021. Ten behoeve van een duidelijke vraagstelling en voorkomen van onjuistheden heeft het team een concept versie van de vragenlijsten voorgelegd aan zes ondernemingen (twee kwekers, twee kopers en twee vervoerders) en aan partijen. De ACM heeft (deels) de input verwerkt.
43. Aan 3477 kwekers, 1273 kopers en 133 vervoerders zijn de vragenlijsten verstuurd.²¹ RFH heeft overzichten van de kwekers (lid / niet-lid) die verkopen via RFH en kopers die inkopen via RFH toegezonden aan de ACM. De ACM heeft ervoor gekozen om de ondernemingen (kwekers en kopers) met landcode NL aan te schrijven voor het invullen van de vragenlijst omdat deze ondernemingen een groot deel van de inkoop dan wel verkoopwaarde betreffen. De gezamenlijke inkoopwaarde van de kopers gevestigd in Nederland betreft 93,3% van de totale inkoopwaarde.²² De totale verkoopwaarde van de kwekers (lid) met landcode NL betreft respectievelijk 90,2% (leden) 72,2% (niet-leden) van de respectievelijke gezamenlijke verkoopwaarde.²³ De ACM heeft meerdere kwekers en kopers toegevoegd aan deze overzichten en een vragenlijst verstuurd op basis van SBI-codes. De ACM heeft kwekers en kopers toegevoegd indien deze ondernemingen niet op de overzichten van RFH staan en volgens de SBI-code wel actief zijn op het gebied van kweken/handelen van sierteeltproducten.²⁴
44. RFH heeft ook een lijst met daarin bij haar bekende vervoerders aangeleverd. Belangenorganisatie TLN heeft een lijst aangeleverd met vervoerders die geconditioneerd vervoer uitvoeren.²⁵ Deze lijsten zijn samengevoegd.

²⁰ Antwoorden op aanvullende vragen ACM van 14 april 2021, ACM/IN/612361, paragraaf 6.5.

²¹ Onderzoek Centerdata naar overname sierteeltvervoerders, rapportage onderzoek onder kwekers, ACM/INT/431528, paragraaf 1.2; Onderzoek Centerdata naar overname sierteeltvervoerders, rapportage onderzoek onder kopers, ACM/INT/431529, paragraaf 1.2.; Onderzoek Centerdata naar overname sierteeltvervoerders, rapportage onderzoek onder vervoerders, ACM/INT/431527, paragraaf 1.2.

²² Inkoopwaarde handelaren, ACM/INT/431925.

²³ Verkoopwaarde niet-leden, ACM/INT/431924; Verkoopwaarde leden, ACM/INT/431923.

²⁴ Algemene verantwoording marktonderzoek, ACM/INT/429538.

²⁵ Ledenlijst geconditioneerd transport en sierteeltvervoer van Transport en Logistiek Nederland, 20 mei 2021, ACM/IN/617103.

45. De reactietermijn voor de vervoerders was 17 dagen (reactietermijn is verlengd met drie dagen), voor de kopers 17 dagen (reactietermijn is verlengd met drie dagen) en voor de kwekers 14 dagen.
46. 1074 kwekers hebben de vragenlijst volledig ingevuld (responspercentage: 30,9%), 317 kwekers hebben de vragenlijst gedeeltelijk ingevuld (responspercentage van de gehele groep: 40%).²⁶ 280 kopers hebben de vragenlijst volledig ingevuld (responspercentage: 22,0%), 67 kopers hebben een gedeelte van de vragenlijst ingevuld (responspercentage van de gehele groep: 27,3%).²⁷ 44 vervoerders hebben de vragenlijst volledig ingevuld (responspercentage: 33,1%), 17 vervoerders hebben vragenlijst gedeeltelijk ingevuld (responspercentage van de gehele groep: 45,9%).²⁸

6.2 Beoordeling horizontale gevolgen van de concentratie

6.2.1 Relevante productmarkt voor sierteeltvervoer over de weg

6.2.1.1 Inleiding

47. In de vergunningsfase heeft de ACM de productmarktafbakening nader onderzocht. Zij concludeert dat de markt voor sierteeltvervoer over de weg, inclusief logistieke dienstverlening, een relevante productmarkt is.

6.2.1.2 Besluit meldingsfase

48. In het meldingsbesluit concludeerde de ACM dat het sierteeltvervoer zich van ander geconditioneerd vervoer onderscheidt doordat er behoefte is aan specifiek materieel in de vorm van transporten met een koel- en/of verwarmingsmotoren en specifieke faciliteiten op veilingterreinen. Bij een belangrijk deel van het sierteeltvervoer doet een vervoerder meerdere kwekers aan gedurende een rit. Voor dit vervoer is een goede klantrelatie met voldoende kwekers in een bepaald gebied nodig om dit op een kostenefficiënte wijze te kunnen aanbieden, als gevolg waarvan er langjarige relaties tussen kwekers en sierteeltvervoerders zijn. De langdurige relaties in combinatie met de vereiste nachtelijke toegang tot de locatie van de kweker, zorgen er voor dat toetreding tot sierteeltvervoer voor andere vervoerders lastig is. Voor sommige trajecten is de aanwezigheid op de veilingterreinen noodzakelijk.
49. Verschillende kenmerken van het sierteeltvervoer over de weg zijn in mindere mate van toepassing op het sierteeltvervoer tussen de koper van sierteeltproducten en zijn (eerste) afnemer. Dat vormde een aanwijzing dat er binnen de markt voor sierteeltvervoer over de weg sprake kan zijn van een nauwere markt voor aanvoerlogistiek waar het vervoer tussen koper en afnemer geen deel van uit maakt.

²⁶ Onderzoek Centerdata naar overname sierteeltvervoerders, rapportage onderzoek onder kwekers, ACM/INT/431528, paragraaf 1.2.

²⁷ Onderzoek Centerdata naar overname sierteeltvervoerders, rapportage onderzoek onder kopers, ACM/INT/431529, paragraaf 1.2.

²⁸ Onderzoek Centerdata naar overname sierteeltvervoerders, rapportage onderzoek onder vervoerders, ACM/INT/431527, paragraaf 1.2.

50. Ten slotte achtte de ACM het in haar meldingsbesluit aannemelijk dat logistieke dienstverlening die sierteeltvervoerders aanbieden, vanwege de sterke samenhang onderdeel uitmaakt van de sierteeltvervoerdiensten die zij aanbieden. Evenwel merkte de ACM op dat in eerdere besluiten de logistieke dienstverlening als een aparte markt aangemerkt werd.

6.2.1.3 *Opvatting van partijen*

51. In hun vergunningsaanvraag herhalen partijen hun standpunt dat de markt voor vrachtvervoer over de weg een relevante markt is, als gevolg van de activiteiten van de Floriway-vervoerders. Mogelijk zou er een nader onderscheid mogelijk zijn naar vrachtvervoer over de weg door middel van koel-vriesopleggers. Deze opleggers kunnen producten ongeconditioneerd, gekoeld of verwarmd vervoeren.²⁹ Ten slotte merken partijen op dat de Floriway-vervoerders logistieke dienstverlening uitvoeren binnen het nauwere segment van sierteeltvervoer over de weg. Deze diensten zijn volgens hen accessoir aan de hoofdactiviteit van vervoer over de weg.³⁰
52. Partijen geven aan dat er geen onderscheid tussen aanvoer- en afvoerlogistiek te maken is. Dit vervoer zou hetzelfde zijn, waardoor hetzelfde materieel hiervoor nodig is.³¹ De aanvoer- en afvoerlogistiek binnen het sierteeltvervoer onderscheiden zich van elkaar omdat de vervoersafstanden bij aanvoerlogistiek korter zijn en dat deze logistiek zich kenmerkt door het vervoer vanaf de kweker. De afvoerlogistiek kenmerkt zich daarentegen door het vervoer vanaf de koper.³²

6.2.1.4 *Beoordeling door de ACM*

53. Voor de beoordeling van de vergunningsaanvraag heeft de ACM nader onderzoek gedaan naar de beïnvloede productmarkten. Daartoe heeft zij aanvullende vragen aan partijen gesteld, vervoerders en kwekers gesproken en een enquête uitgezet onder kwekers, kopers en vervoerders.
54. Als onderdeel van het nadere onderzoek heeft de ACM gekeken (i) in hoeverre sierteeltvervoer onderdeel is van een ruimere productmarkt of (ii) dat er binnen de markt voor sierteeltvervoer nadere markten te onderscheiden zijn. In het bijzonder heeft de ACM gekeken of er sprake is van een markt voor aanvoerlogistiek van sierteelt, een markt voor afvoerlogistiek van sierteelt en (iii) in hoeverre logistieke dienstverlening een integraal onderdeel vormt van het sierteeltvervoer.

6.2.1.4.1 Sierteeltvervoer binnen het geconditioneerd vervoer

55. Partijen stellen zich op het standpunt dat het sierteeltvervoer over de weg plaatsvindt binnen de ruimere markt voor geconditioneerd vervoer over de weg, onder meer omdat het benodigde materieel vergelijkbaar is.

²⁹ Vergunningsaanvraag, randnummer 13.

³⁰ Vergunningsaanvraag, randnummer 39.

³¹ Vergunningsaanvraag, randnummer 66.

³² Brief beantwoording aanvullende vragen ACM inz. De Winter, 10 juli 2021, ACM/IN/628463, p. 5; Brief beantwoording aanvullende vragen ACM inz. Van Zaal, d.d. 10 juli 2021, ACM/IN/628469, p. 3; Brief beantwoording aanvullende vragen ACM inz. Van Marrewijk, d.d. 10 juli 2021, ACM/IN/628464, p. 3-4.

56. In de enquête onder vervoerders geven veel vervoerders (81%) aan dat ze naast het vervoer van sierteelt ook algemeen geconditioneerd vervoer aanbieden, waarvan een deel (42 procentpunt) ook specifiek het vervoer van groente en fruit verzorgt. Een groot deel (72 procentpunt) van de vervoerders verzorgt ook niet-geconditioneerd vervoer.³³ De ACM ziet in voorgaande een aanwijzing dat sierteeltvervoer over de weg onderdeel is van een ruimere markt voor geconditioneerd vervoer over de weg.
57. In voornoemde enquête geeft één op de vijf vervoerders aan dat materieel een grote belemmering vormt om toe te treden. Daarnaast geeft één op de vier vervoerders aan dat materieel een redelijke belemmering vormt.³⁴ Ook wordt opgemerkt dat vervoerders voor het sierteeltvervoer investeringen moeten doen die vergelijkbaar lijken met andere typen vervoer.³⁵ Uit aanvullende marktgesprekken blijkt eveneens dat het materieel dat gebruikt wordt in het sierteeltvervoer over de weg op voorhand niet dermate onderscheidend is ten opzichte van het materieel voor geconditioneerd vervoer, dat transporteurs zonder dit materieel niet actief kunnen zijn in het sierteeltvervoer.³⁶
58. Blijkens het onderzoek in de vergunningsfase onderscheidt het sierteeltvervoer over de weg zich echter wel op andere vlakken van geconditioneerd vervoer. Zo geven vervoerders in reactie op de enquête aan dat het van belang is om een afdoende groot netwerk van klanten te hebben en dat het nodig is om sierteeltvervoer te combineren.³⁷ Binnen het sierteeltvervoer zijn transportorders vaak relatief klein, waardoor een vervoerder in één rit vaak producten voor meerdere kwekers of kopers vervoert.³⁸ Om rendabel sierteelt te vervoeren, collecteren sierteeltvervoerders de afzet van meerdere kwekers en vervoeren deze vervolgens naar de veiling of direct naar de koper(s).
59. Ook geven vervoerders in reactie op de enquête aan dat kennis van de sierteelt van belang geacht wordt om actief te zijn in het sierteeltvervoer over de weg. De enquête onder kwekers bevestigt dit beeld. 40% van de kwekers acht kennis van de sierteelt belangrijk en bijna 50% zelfs zeer belangrijk.³⁹ Ook kopers geven aan er belang aan te hechten dat sierteeltvervoerders kennis van sierteelt hebben. Zo geeft 44% van de kopers aan dit belangrijk te vinden en 38% zelfs zeer belangrijk.⁴⁰ In voorgaande ziet de ACM aanwijzingen dat sierteeltvervoer over de weg een apart te onderscheiden productmarkt is binnen het geconditioneerd vervoer.
60. De ACM concludeert naar aanleiding van het voorgaande dat er sprake is van een aparte markt voor sierteeltvervoer over de weg binnen de ruimere markt voor geconditioneerd vervoer over de

³³ Onderzoek Centerdata naar overname sierteeltvervoerders, rapportage onderzoek onder vervoerders, ACM/INT/431527, Tabel 2.4, p.9.

³⁴ Onderzoek Centerdata naar overname sierteeltvervoerders, rapportage onderzoek onder vervoerders, ACM/INT/431527, p.24 en p.25.

³⁵ Onderzoek Centerdata naar overname sierteeltvervoerders, rapportage onderzoek onder vervoerders, ACM/INT/431527, p.23. N = 6. Drie van de zes respondenten geven aan dat significante investeringen nodig zijn. Twee overige van de zes respondenten geven aan dat deze significante investeringen nodig zijn, maar reeds gedaan zijn.

³⁶ Gespreksverslag Van der Slot, 15 juli 2021, ACM/UIT/558776, p. 3.

³⁷ Onderzoek Centerdata naar overname sierteeltvervoerders, rapportage onderzoek onder vervoerders, ACM/INT/431527, p.24 en p.25.

³⁸ Gespreksverslag Japal, 16 juni 2021, ACM/UIT/557066, p. 2; Gespreksverslag Van der Slot, 15 juli 2021, ACM/UIT/558776, p. 2.

³⁹ Onderzoek Centerdata naar overname sierteeltvervoerders, rapportage onderzoek onder kwekers, ACM/INT/431528, Figuur 4.1, p. 37

⁴⁰ Onderzoek Centerdata naar overname sierteeltvervoerders, rapportage onderzoek onder kopers, ACM/INT/431529, Figuur 4.2a-d, p. 35. .

weg. Wel ziet zij dat er enige concurrentiedruk van algemeen geconditioneerd vervoer uit gaat op sierteeltvervoerders.

6.2.1.4.2 Logistieke dienstverlening

61. Uit het aanvullend onderzoek zijn er geen aanwijzingen naar voren gekomen die er op duiden dat logistieke dienstverlening een aparte markt vormt die te onderscheiden is van het sierteeltvervoer over de weg. Zowel partijen als een vervoerder merken op dat het aanmerken van logistieke dienstverlening als een aparte markt geen recht doet aan de feitelijke situatie.⁴¹ Uit de enquête onder vervoerders blijkt ook dat logistieke diensten vaak gezamenlijk met het sierteeltvervoer worden afgenomen.⁴² Zo geeft bijna 80% van de respondenten aan dat logistieke diensten nooit of soms los van het sierteeltvervoer worden geleverd. Uit de toelichting van de resterende 20% van de respondenten blijkt dat het in dergelijke gevallen niet ziet op het sierteeltvervoer, maar op diensten met een andere focus dan sierteelt. Ongeveer 72% van de respondenten geeft aan dat sierteeltvervoer nooit of slechts soms zonder logistieke diensten wordt afgenomen. De enquête onder kopers bevestigt dit beeld.⁴³ In deze enquête geeft slechts 10% van de respondenten aan logistieke dienstverlening los af te nemen.
62. Voor het sierteeltvervoer vanaf kwekers direct naar kopers geven een koper van sierteeltproducten en een aantal sierteeltvervoerders aan dat het voor vervoerders erg belangrijk, of zelfs noodzakelijk is, om zelf een dock en koelruimte op het handelsterrein van RFH te hebben.⁴⁴ Alleen dan kan een vervoerder zo efficiënt en snel mogelijk verschillende stromen samen brengen om deze vervolgens te herverdelen. Echter geven in de enquête twee op de vijf sierteeltvervoerders aan dat zij geen andere diensten aanbieden naast het sierteeltvervoer.⁴⁵ Uit de marktgesprekken volgt dat logistieke diensten, zoals herverdeling, ook uitbesteed kunnen worden aan andere vervoerders of aan CAAC en Sierteelt Direct, beide onderdeel van RFH.⁴⁶ Dus hoewel logistieke diensten vaak een onlosmakelijk onderdeel van het sierteelttraject vormen, worden zij niet in alle gevallen door de uitvoerende vervoerder *zelf* uitgevoerd.
63. Op basis van voorgaande concludeert de ACM dat er geen sprake is van een aparte markt voor logistieke dienstverlening maar dat logistieke dienstverlening onderdeel is van de markt voor sierteeltvervoer over de weg.

6.2.1.4.3 Aanvoerlogistiek en afvoerlogistiek

64. In de meldingsfase merkte de ACM dat er aanwijzingen waren voor een aparte markt voor aanvoerlogistiek binnen de markt voor sierteeltvervoer over de weg. De karakteristieken van het

⁴¹ Zienswijze van Japal Trans, Fa. J. Dobbe Transport en Hogenboom Transport ten behoeve van vergunningsaanvraag, 7 mei 2021, ACM/IN/613098, randnummers 14 tot en met 18; Vergunningsaanvraag, randnummer 13.

⁴² Onderzoek Centerdata naar overname sierteeltvervoerders, rapportage onderzoek onder vervoerders, ACM/INT/431527, p. 28.

⁴³ Onderzoek Centerdata naar overname sierteeltvervoerders, rapportage onderzoek onder kopers, ACM/INT/431529, paragraaf 4.8, p. 35.

⁴⁴ Gespreksverslag Bloomon, 15 juni 2021, ACM/UIT/556866, p. 2; Gespreksverslag Johan van Dijk, 9 juli 2021, ACM/UIT/558392, p. 3.

⁴⁵ Onderzoek Centerdata naar overname sierteeltvervoerders, rapportage onderzoek onder vervoerders, ACM/INT/431527, p. 27.

⁴⁶ Gespreksverslag Johan van Dijk, 9 juli 2021, ACM/UIT/558392, p. 4; Gespreksverslag Japal, 16 juni 2021, ACM/UIT/557066, p. 2.

sierteeltvervoer over de weg zouden minder van toepassing zijn op het sierteeltvervoer tussen koper en afnemer. De ACM heeft hierop nader onderzoek gedaan.

65. In het marktonderzoek zijn er enkele verschillen tussen aanvoerlogistiek en afvoerlogistiek geïdentificeerd. Zo vindt de aanvoerlogistiek in beginsel 's nachts plaats, terwijl de afvoerlogistiek doorgaans overdag plaatsvindt.⁴⁷ Daarnaast wordt de aanvoerlogistiek geïnitieerd door de kweker, terwijl de afvoerlogistiek over het algemeen plaatsvindt op verzoek van de koper. Daarnaast, zoals in de meldingsfase reeds naar voren kwam, worden er in de aanvoerlogistiek vaak meerdere kwekers in één rit aangedaan en is er een belangrijke rol voor herverdeling op de handelsterreinen van RFH. Deze werkwijzen lijken bij de afvoerlogistiek minder te spelen.⁴⁸
66. Een drietal sierteeltvervoerders merkt daarentegen op dat een aparte markt voor afvoerlogistiek niet realistisch is.⁴⁹ Uit het nadere onderzoek blijkt dat er verschillende aanwijzingen zijn dat aanvoerlogistiek geen aparte markt vormt binnen het sierteeltvervoer over de weg. Zo blijkt uit de enquête onder vervoerders dat zij nagenoeg allen actief zijn op een of meerdere onderdelen binnen de aanvoerlogistiek.⁵⁰ Slechts één van de respondenten geeft aan niet actief te zijn in de aanvoerlogistiek. Van de respondenten die aangeven actief te zijn in de aanvoerlogistiek, geeft twee derde aan ook actief te zijn op een of meerdere onderdelen van de afvoerlogistiek. In het marktonderzoek merkt een sierteeltvervoerder op dat vervoerders doorgaans beide trajecten aanbieden om er voor te zorgen dat een transport zowel heen als terug voldoende beladen is.⁵¹
67. Een andere aanwijzing dat aanvoerlogistiek geen aparte markt vormt binnen het sierteeltvervoer over de weg is dat voor toetreding tot het sierteeltvervoer voor de aanvoerlogistiek en de afvoerlogistiek dezelfde toetredingsdrempels worden ervaren. Uit de enquête onder vervoerders blijkt dat het in beide situaties van belang is om een afdoende groot netwerk van klanten te hebben, wordt kennis van de sierteelt van belang geacht, is het nodig sierteeltvervoer te combineren en is de aanschaf van specifiek geconditioneerd materieel nodig.⁵² Een sierteeltvervoerder geeft daarnaast aan dat er geen verder onderscheid is tussen het materieel dat in de aanvoer- en afvoerlogistiek wordt ingezet.⁵³
68. Op basis van bovenstaande constateert de ACM dat aanvoerlogistiek en afvoerlogistiek bezien vanuit de vraagzijde geen substituten voor elkaar zijn; een sierteeltvervoerder zal op andere momenten actief moeten zijn om naast kwekers ook een koper te bedienen en daarmee zijn bedrijfsvoering moeten aanpassen. Bezien vanuit de aanbodzijde blijkt dat beide groepen complementair aan elkaar zijn. Uit de enquête onder vervoerders blijkt weliswaar dat er op de afvoerlogistiek meer vervoerders actief zijn dan op de aanvoerlogistiek, maar ook blijkt dat sierteeltvervoerders doorgaans ten minste actief zijn op de aanvoerlogistiek en in mindere mate op de afvoerlogistiek. De ACM concludeert op basis van voorgaande dat aanvoerlogistiek geen aparte markt vormt binnen het sierteeltvervoer over de weg.

⁴⁷ Gespreksverslag Johan van Dijk, 9 juli 2021, ACM/UIT/558392, p. 3.

⁴⁸ Meldingsbesluit, randnummers 87 en 89.

⁴⁹ Zienswijze van Japal Trans, Fa. J. Dobbe Transport en Hogenboom Transport ten behoeve van vergunningsaanvraag, 7 mei 2021, ACM/IN/613098, randnummers 14 tot en met 18.

⁵⁰ Analyse gemaakt door de ACM op basis van door Centerdata gerapporteerde data uit de enquête onder vervoerders.

⁵¹ Gespreksverslag Van der Slot, 20 juli 2021, ACM/UIT/558776, p. 2.

⁵² Onderzoek Centerdata naar overname sierteeltvervoerders, rapportage onderzoek onder vervoerders, ACM/INT/431527, p. 24 en p. 25.

⁵³ Gespreksverslag Johan van Dijk, 9 juli 2021, ACM/UIT/558392, p. 3.

6.2.1.5 Conclusie

69. Op basis van voorgaande concludeert de ACM dat sierteeltvervoer over de weg een relevante productmarkt vormt bij onderhavige voorgenomen concentratie. Daarbij zijn er aanwijzingen dat er sprake kan zijn van enige concurrentiedruk vanuit aanbieders van ander geconditioneerd vervoer over de weg. Logistieke dienstverlening vormt een onderdeel van sierteeltvervoer over de weg en tevens is er geen sprake van een nader onderscheid tussen aanvoerlogistiek binnen de markt voor sierteeltvervoer over de weg.

6.2.2 Relevante geografische markt voor sierteeltvervoer over de weg

70. In de vergunningsfase heeft de ACM de geografische afbakening van deze markt nader onderzocht. Zij ziet in dit aanvullende onderzoek haar voorlopige conclusies uit het meldingsbesluit bevestigd. Zodoende concludeert de ACM dat de geografische markt voor sierteeltvervoer nationaal is.

6.2.2.1 Besluit meldingsfase

71. In haar meldingsbesluit achtte de ACM het aannemelijk dat de geografische markt voor sierteeltvervoer over de weg nationaal is. Ze sloot hierbij aan bij eerdere Europese en nationale zaken waarin de markt voor vrachtvervoer over de weg als nationaal van aard werd beschouwd.⁵⁴
72. Evenwel kwam in het meldingsbesluit naar voren dat het sierteeltvervoer regionale kenmerken heeft. Vervoerders zijn vaak rondom de verschillende veilingterreinen van RFH gevestigd. Daarentegen zijn verschillende vervoerders nationaal actief, waaronder de Floriway-vervoerders.⁵⁵
73. Ten slotte concludeerde de ACM in haar meldingsbesluit dat zij het internationaal sierteeltvervoer niet als onderdeel van de mogelijke markt voor sierteeltvervoer over de weg ziet. In het internationaal transport van sierteelt zijn andere ondernemingen actief dan in het nationaal sierteeltvervoer.⁵⁶ Dit geldt ook voor het vervoer van en naar vliegvelden.⁵⁷ Daarnaast wordt er gebruik gemaakt van ander materieel, bijvoorbeeld grotere vrachtwagens en inclusief een slaapplek voor de chauffeur, en is er doorgaans sprake van 'groupage'.⁵⁸ Om actief te kunnen worden op het internationale sierteeltvervoer is het van belang om een netwerk van klanten en voldoende volume in het betreffende land van bestemming te hebben.⁵⁹

⁵⁴ Meldingsbesluit, randnummers 110 en 112.

⁵⁵ Meldingsbesluit, randnummers 111 en 112.

⁵⁶ Zie o.m. Gespreksverslag ACM/UIT/546754. Deze vervoerder geeft aan dezelfde klanten te bedienen als één van de fuserende partijen, maar beide ondernemingen verzorgen voor dezelfde klanten een ander deel van het sierteeltvervoer. De Floriway-vervoerder biedt met name het vervoer op het traject tussen de kweker en de koper van sierteelt aan. Het deel van de koper van sierteelt naar diens afnemer, gevestigd in het buitenland, wordt uitgevoerd door de bevroegde vervoerder. Zie ook Gespreksverslag ACM/UIT/558392.

⁵⁷ Gespreksverslag ACM/UIT/546454.

⁵⁸ Zie de gespreksverslagen: Gespreksverslag ACM/UIT/545769, Gespreksverslag ACM/UIT/546754, Gespreksverslag ACM/UIT/546186 en Gespreksverslag ACM/UIT/546739. Eén van de bevroegde vervoerders beschrijft groupage als dat "producten van meerdere exporteurs in één vrachtwagen naar meerdere kopers worden getransporteerd"

⁵⁹ Gespreksverslag ACM/UIT/546186; Gespreksverslag ACM/UIT/546754 p. 2.

6.2.2.2 *Opvatting van partijen*

74. In de vergunningsaanvraag geven partijen aan dat zij van mening zijn dat het marktsegment voor vrachtvervoer over de weg, met een mogelijk nader onderscheid naar vrachtvervoer over de weg door middel van koel-vriesopleggers, geografisch minimaal nationaal (inclusief aan Nederland grenzende gebieden) en wellicht internationaal moet worden afgebakend.⁶⁰ Over de geografische dimensie van de nauwere markt voor sierteeltvervoer over de weg doen partijen geen uitspraken.

6.2.2.3 *Beoordeling door ACM*

75. In het marktonderzoek wordt het beeld bevestigd dat vervoerders gevestigd zijn in gebieden waar een grote aanwezigheid van kwekers is, welke gebieden vaak overeenkomen met de regio's rondom de veilingterreinen van RFH.⁶¹ Marktpartijen onderschrijven de rol van de handelsterreinen van RFH als centrale logistieke hub.⁶² Het vervoer verloopt volgens hen bijna altijd via deze handelsterreinen, ongeacht de manier van verkoop.⁶³ De uitzondering hierop zijn bulkorders.⁶⁴
76. Deze regionale dimensie van het sierteeltvervoer is ook terug te zien in de Rapportage Vervoerders van Centerdata. De respondenten gaven aan dat van de kwekers die opdracht geven tot het vervoeren van sierteeltproducten, gemiddeld 70,7% regionaal gevestigd is.⁶⁵ Nog eens 25,4% van deze kwekers is buiten de regio, maar nog binnen Nederland (inclusief aan Nederland grenzende gebieden) gevestigd en de resterende 3,8% is in het buitenland gevestigd.
77. Een marktpartij gaf aan dat ook veel kopers binnen twee uur rijden van de handelsterreinen van RFH zitten, en dus in Nederland en haar grensgebieden.⁶⁶ De Rapportage Vervoerders van Centerdata geeft een soortgelijk beeld. Gemiddeld 47,9% van de afnemende kopers is regionaal gevestigd, nog eens 29,0% is in Nederland (inclusief aan Nederland grenzende gebieden) gevestigd en de resterende 23,1% bevindt zich in het buitenland. Afnemende kopers zijn dus minder vaak regionaal en vaker internationaal gevestigd dan afnemende kwekers.
78. Het werk van sierteeltvervoerders lijkt zich dus voor een belangrijk gedeelte te richten op een bepaald gebied, zoals ook een vervoerder aangeeft.⁶⁷ Hoewel er een bepaalde regionale focus lijkt te zijn, zijn veel vervoerders actief op meer dan één locatie. Minstens 27 van de 47 vervoerders waarvan RFH weet dat zij op het terrein gevestigd zijn, zijn gevestigd op meer dan één handelsterrein.⁶⁸ Op basis van het voorgaande lijken er geen regionale markten voor sierteeltvervoer te zijn, maar heeft deze markt een nationaal karakter.

⁶⁰ Vergunningsaanvraag, randnummers 13 en 14.

⁶¹ Gespreksverslag Japal d.d. 16 juni 2021, ACM/UIT/557066, p.3.

⁶² Gespreksverslag Van der Slot, 20 juli 2021, ACM/UIT/558776, p. 4; Gespreksverslag Johan van Dijk, 9 en 13 juli 2021, ACM/UIT/558392, p. 3;

⁶³ Gespreksverslag FlorAccess, ACM/UIT/556453, Gespreksverslag Clock Online, ACM/UIT/556450, Gespreksverslag New Green Market, ACM/UIT/556239, Gespreksverslag Bloomon, ACM/UIT/553393.

⁶⁴ Zienswijze Bloomon (vergunningfase), ACM/IN/613268.

⁶⁵ Regionaal: binnen 45 minuten rijden van de locatie van de vervoerder.

⁶⁶ Gespreksverslag FlorAccess, ACM/UIT/556453.

⁶⁷ Gespreksverslag Japal d.d. 16 juni 2021, ACM/UIT/557066, p.3.

⁶⁸ Antwoorden op aanvullende vragen van ACM van 15 juli 2021, ACM/IN/634501, Bijlage 5 Docks definitieve versie, RFH heeft hierbij wel aangegeven dat zij geen compleet beeld hebben van welke vervoerders docks huren bij derde partijen die vastgoed op de handelsterreinen van RFH bezitten.

79. In de enquête hebben 39 vervoerders aangegeven welk gedeelte van hun omzet zij behalen met het vervoer van sierteeltproducten in Nederland en haar grensgebieden en hoeveel in het buitenland. Hieruit blijkt dat een groot deel (25) van deze vervoerders het grootste deel (ten minste 85%) van hun jaaromzet over 2020 binnen Nederland en haar grensgebieden behalen. Een aantal vervoerders (7) lijkt zich voornamelijk op sierteeltvervoer naar het buitenland te richten. Eenzelfde aantal vervoerders (7) behaalt hun omzet met vervoer in zowel binnen- als buitenland (beide een aandeel van minder dan 85% in de omzet).⁶⁹ Hieruit blijkt dat voor het overgrote deel van de vervoerders geldt dat ze zich óf op het vervoer in Nederland richten, óf op vervoer in het buitenland.
80. Dit wordt ook onderschreven in de gesprekken met marktpartijen. Eén vervoerder geeft aan dat bepaalde sierteeltvervoerders gespecialiseerd zijn in lange afstandsvervoer. Dit zouden vooral partijen zijn die aan de 'Duitse kant' zijn gevestigd.⁷⁰ Een andere vervoerder geeft daarnaast aan dat export naar verder gelegen gebieden vaak verzorgd wordt door buitenlandse transporteurs. Zij rijden dan vaak voor meerdere exporteurs die in één gebied zijn gevestigd.⁷¹ Uit het voorgaande valt te concluderen dat de markt voor sierteeltvervoer niet breder dan nationaal is.

6.2.2.4 Conclusie

81. Op basis van haar aanvullende onderzoek concludeert de ACM dat de markt voor sierteeltvervoer over de weg nationaal is. Hoewel sierteeltvervoerders met name de kwekers en kopers bedienen binnen een reisafstand van 45 minuten rijden, blijkt ook uit het aanvullende onderzoek dat zij meer dan een kwart van de kwekers en kopers buiten de regio bedienen. Ook blijkt dat bijna drie op de vijf sierteeltvervoerders actief zijn op meerdere veilingterreinen van RFH.
82. In de meldingsfase stelde de ACM al vast dat het internationaal sierteeltvervoer niet tot de mogelijke markt voor sierteeltvervoer over de weg behoort. Het onderzoek in de vergunningsfase bevestigt dit nogmaals. Vervoerders focussen zich voornamelijk op óf het vervoer in Nederland óf het vervoer richting het buitenland. Daarnaast zou het vervoer richting het buitenland ook vaak door buitenlandse transporteurs verzorgd worden.

6.2.3 Gevolgen voor de markt voor sierteeltvervoer over de weg

6.2.3.1 Besluit meldingsfase

83. In de meldingsfase lagen de inschattingen van partijen en marktpartijen over het marktaandeel van de Floriway-vervoerders sterk uit elkaar. Partijen schatten hun aandeel op de kleinst mogelijke markt ruim onder de 25% in,⁷² terwijl diverse marktpartijen uitgingen van een marktaandeel boven de 50%.⁷³
84. De ACM schatte het marktaandeel van de Floriway-vervoerders op de mogelijke nationale markt voor sierteeltvervoer over de weg in tussen de 20% en 30%. Deze inschatting was gebaseerd op

⁶⁹ Analyse gemaakt door de ACM op basis van door Centerdata gerapporteerde data uit de enquête onder vervoerders.

⁷⁰ Gespreksverslag Van der Slot, 20 juli 2021, ACM/UIT/558776, p. 3.

⁷¹ Gespreksverslag Johan van Dijk, 9 en 13 juli 2021, ACM/UIT/558392, p. 2.

⁷² Meldingsbesluit, randnummer 116.

⁷³ Meldingsbesluit, randnummer 119.

een geschatte sierteeltvervoersmarkt op basis van binnenlandse vergunningsbewijzen en omzet. Deze gegevens waren afkomstig van TLN. Deze inschatting liet de omzet behaald door logistieke diensten buiten beschouwing. Naast dit beperkte marktaandeel leken er verschillende andere aanbieders op de mogelijke nationale markt voor sierteeltvervoer over de weg actief te zijn.⁷⁴

85. De ACM gaf bij deze inschatting wel aan dat er nog onderzoekspunten open stonden met betrekking tot de precieze omvang van de markt. Daarop heeft de ACM aangegeven hier in de vergunningsfase nader onderzoek naar te doen.

6.2.3.2 *Opvatting van partijen*

86. In hun vergunningsaanvraag geven Partijen aan dat zij hun marktaandeel op het marktsegment van vrachtvervoer van sierteelt over de weg (nationaal + internationaal) op basis van omzet op ten hoogste **[VERTROUWELIJK]** inschatten, uitgaande van een gezamenlijke omzet van € **[VERTROUWELIJK]** miljoen en een marktomzet van € 434 miljoen.⁷⁵ Zij betwisten de schatting van 20-30% zoals de ACM die in haar meldingsbesluit heeft genoemd.
87. Daarnaast stellen partijen voor om de vervoersmarkt en de positie van vervoerders te bepalen aan de hand van Eurovergunningen.⁷⁶ Het aantal Eurovergunningen dat een transportonderneming heeft, is gelijk aan het aantal voertuigen waarover de onderneming beschikt.⁷⁷ Partijen geven daarnaast aan dat andere marktpartijen hier hetzelfde over denken.⁷⁸ Uitgaande van een marktomvang gebaseerd op het aantal Eurovergunningen⁷⁹ zouden partijen een gezamenlijk marktaandeel van **[VERTROUWELIJK]** hebben op de nationale markt voor sierteeltvervoer over de weg. Wanneer de markt ook internationaal sierteeltvervoer omvat dan schatten partijen hun gezamenlijk marktaandeel in op **[VERTROUWELIJK]**.
88. In aanvulling⁸⁰ op hun betoog in de vergunningsaanvraag stellen partijen dat de ruimere markt voor wegvervoer gekenmerkt wordt door zeer grote aantallen ondernemingen en een zeer lage concentratiegraad, het ontbreken van toe- en uitredingsbarrières, producthomogeniteit en snelle verspreiding van informatie. Partijen stellen dat deze karakteristieken ook van toepassing zijn op het wegvervoer van sierteelt, als gevolg waarvan het onmogelijk lijkt een bepaald segment van de markt af te schermen en door afscherming te monopoliseren. Er zou een groot aantal kleinere ondernemingen actief zijn in het sierteeltvervoer en ook de toetredingsdrempels zouden laag zijn blijkens het toetreden van De Winter destijds. Daarnaast zijn sierteeltvervoerders volgens partijen eenvoudig vervangbaar voor een concurrent en zien zij in de drempels die kwekers ervaren eerder als een belemmering om overstap door dwang te realiseren. Daar komt bij dat veel kwekers het transport van (een deel) van hun aanvoer zelf realiseren.
89. Partijen verwachten dat het sierteeltvervoer in toenemende mate verschuift naar directe handel en dat de stroom van sierteelt minder via de veilingen zal verlopen. Wel zal hierbij gebruik gemaakt blijven worden van de handelsterreinen van RFH doordat verschillende kopers en

⁷⁴ Meldingsbesluit, randnummer 142.

⁷⁵ Vergunningsaanvraag, randnummer 23.

⁷⁶ Vergunningsaanvraag, randnummer 33.

⁷⁷ Vergunningsaanvraag, randnummer 34.

⁷⁸ Vergunningsaanvraag, randnummer 35.

⁷⁹ Partijen hebben hiertoe een geconsolideerde lijst gedeeld met daarop alle vervoerders die door TLN/VSV, Buck, de Floriway-vervoerders en Japal zijn genoemd.

⁸⁰ Standpunt RFH over eerste uitkomsten marktonderzoek, d.d. 8 juli 2021, ACM/IN/627664.

vervoerders op deze terreinen gevestigd zijn. Partijen verwachten dat de klokhandel zich op termijn ontwikkelt richting 'landelijk veilen'.⁸¹

6.2.3.3 *Beoordeling door de ACM*

6.2.3.3.1 Positie partijen

Opvattingen marktpartijen

90. Uit de enquête onder vervoerders valt op te maken dat de jaaromzet die vervoerders realiseerden met het sierteeltvervoer binnen Nederland en de grensgebieden met België en Duitsland ongeveer € 90,3 miljoen bedroeg in 2019 en in 2020.⁸²
91. De partijen die de ACM gesproken heeft in de vergunningsfase schatten het aandeel van de Floriway-vervoerders op de markt voor sierteeltvervoer over het algemeen hoog in.⁸³ Drie partijen geven aan dat deze vervoerders gezamenlijk ongeveer 50% van de Nederlandse sierteeltvervoersmarkt beslaan.⁸⁴ Kijkend naar specifieke segmenten, schat één partij het gezamenlijk aandeel van partijen in op 80% wanneer het gaat om het traject kweker – handelsterrein Royal FloraHolland.⁸⁵ Een andere partij geeft aan dat de gezamenlijke positie Floriway-vervoerders per regio verschilt: in het Westland zou het marktaandeel van de Floriway-vervoerders tussen de 50% en 70% liggen, en rond Aalsmeer rond de 60%.⁸⁶

Beoordeling ACM

92. Zoals aangegeven in randnummers 69 en 81 gaat de ACM voor de bepaling van de positie van partijen in navolgende uit van een nationale markt voor sierteeltvervoer over de weg. De ACM beschikt niet over exacte gegevens omtrent de marktomvang. Om tot een inschatting te komen gaat de ACM uit van de door vervoerders gerapporteerde omzetten in de enquête onder vervoerders. Omdat niet alle vervoerders hebben gereageerd op (een deel van) de enquête, betreft de inschatting van de ACM een onderschatting van de marktomvang.
93. Op basis van de enquête onder vervoerders komt de ACM tot een jaaromzet van circa € 90,3 miljoen die door concurrenten van partijen in 2019 en 2020 is gerealiseerd op de nationale markt voor sierteeltvervoer over de weg (met inbegrip van de grensgebieden).⁸⁷ Inclusief de door partijen gerealiseerde omzet à € **[VERTROUWELIJK]**⁸⁸ miljoen, leidt dit tot een marktaandeel voor partijen van circa **[35-45%]** op de mogelijke nationale markt voor sierteeltvervoer over de weg. Deze schatting betreft echter een overschatting aangezien de enquête slechts door een deel van de sierteeltvervoerders is ingevuld. In ieder geval twee grote marktpartijen die door partijen in de vergunningsaanvraag zijn genoemd ontbreken.⁸⁹

⁸¹ Vergunningsaanvraag, randnummer 19.

⁸² Onderzoek Centerdata naar overname sierteeltvervoerders, rapportage onderzoek onder vervoerders, ACM/INT/431527, Tabel 2.5, p.10 en 11. 25 juni 2021.

⁸³ Gespreksverslag FlorAccess, ACM/UIT/556453.

⁸⁴ Gespreksverslag Rhein-Maas, ACM/UIT/557057, Clock Online, ACM/UIT/556450; Zienswijze meldingsfase Japal.

⁸⁵ Gespreksverslag New Green Market, ACM/UIT/556239.

⁸⁶ Gespreksverslag Japal, 16 juni 2021, ACM/UIT/557066, p. 3.

⁸⁷ Onderzoek Centerdata naar overname sierteeltvervoerders, rapportage onderzoek onder vervoerders, ACM/INT/431527, Tabel 2.5.

⁸⁸ Deze omzet is inclusief de omzet uit logistieke diensten en wijkt zodoende af van de omzet genoemd in randnummer 86.

⁸⁹ Dit betreft J.A.M. de Rijk en mogelijk ook de Wit Transport Hillegom B.V.

94. Zoals in randnummer 92 aangegeven betreft de inschatting van de marktomvang een onderschatting. Daarmee leidt de bepaling van de marktpositie van partijen op basis van de omzet tot een overschatting van hun gezamenlijk marktaandeel. Daarom heeft de ACM ook alternatieve manieren verkend om tot de bepaling van een marktaandeel te komen.
95. Vanwege de kenmerken van de sierteeltvervoersmarkt lijken Eurovergunningen geen geschikte manier om de marktomvang te bepalen. Het aantal Eurovergunningen geeft weliswaar informatie over het aantal vrachtwagens die een transportonderneming heeft en zodoende inzicht in de mogelijke capaciteit die een (sierteelt)vervoerder heeft. Maar aangezien de sierteeltmarkt uitschieters kent in de transportvraag, is het belangrijk dat de capaciteit van een vervoerder optimaal benut wordt. Ongebruikte capaciteit kan gebruikt worden door andere vervoerders en op piekmomenten kunnen vrachtwagens van andere vervoerders ingehuurd worden. Zodoende levert de beschikbare capaciteit geen accurate inschatting van het marktaandeel van een aanbieder op de markt voor sierteeltvervoer over de weg. Daarnaast geven Eurovergunningen geen informatie over het aandeel van een aanbieder in de markt wat betreft logistieke dienstverlening, als gevolg waarvan eveneens een vertekend beeld zou kunnen ontstaan.
96. Een tweede alternatieve methode om tot een marktaandeel van partijen te komen, is gebaseerd op de gemiddelde bestedingen van respondenten van de enquête onder kwekers. Deze respondenten geven € 14,46 miljoen uit aan eigen vervoer, € 47,37 miljoen aan gespecialiseerd vervoer en € 1,35 miljoen aan niet-gespecialiseerd vervoer.⁹⁰ De bestedingen aan vervoersbedrijven door respondent-kwekers komen daarmee uit op € 48,72 miljoen. De respons van kwekers op de enquête lag op 30,9%, dit betekent dat op basis van deze gegevens, de totale (geschatte) bestedingen van kwekers aan sierteeltvervoer uitkomt op € 157,68 miljoen. Op basis van de vervoerdersenquête representeert dit circa 60% tot 65% van de marktomvang.⁹¹ Hiermee ligt de totale markt tussen de € 242,60 en € 262,79 miljoen. Op basis van deze methode schat de ACM het gezamenlijk marktaandeel van partijen in tussen 22,7% en de 24,6%.
97. Een derde alternatieve methode om tot een schatting van het marktaandeel van partijen te komen is door te kijken in welke mate afnemers gebruik maken van concurrenten van de Floriway-vervoerders. In de enquête voor kopers en kwekers is gevraagd of respondenten gebruik maken van andere vervoerders dan de drie overnamedoelen. 67% van de respondent-kopers geeft aan dat zij gebruik maken van andere vervoerders. Voor kwekers is dit 61%. Op basis van deze antwoorden zou het gezamenlijk marktaandeel van partijen (gemeten in aantallen afnemers) liggen tussen 33% en 39%.
98. Op basis van bovenstaande concludeert de ACM dat het gezamenlijk marktaandeel van partijen op de nationale markt voor sierteeltvervoer over de weg niet op voorhand doet vermoeden dat de voorgenomen concentratie leidt tot een significante beperking van de mededinging.

⁹⁰ Onderzoek Centerdata naar overname sierteeltvervoerders, rapportage onderzoek onder kwekers, ACM/INT/431528, Tabel 4.2.

⁹¹ Onderzoek Centerdata naar overname sierteeltvervoerders, rapportage onderzoek onder vervoerders, ACM/INT/431527, Tabel 3.3. vervoerders.

6.2.3.3.2 (Potentiële) concurrentiedruk en overstapdrempels

99. De ACM schat in dat de positie van partijen op voorhand geen aanleiding geeft tot het vermoeden dat de voorgenomen concentratie leidt tot een significante beperking van de mededinging. Uit het marktonderzoek kwamen echter wel enkele signalen naar voren dat partijen een sterkere marktpositie hebben dan in eerste instantie uit hun marktaandeel zou blijken, omdat zij op bepaalde segmenten van de markt een aanzienlijk sterkere positie zouden hebben. Daarom gaat de ACM hierna in op de (potentiële) concurrentie en de mogelijkheden van afnemers om over te stappen.

Positie concurrenten

100. Wat betreft de concurrentiepositie van andere sierteeltvervoerders, geven marktpartijen aan dat er grote verschillen zijn in grootte tussen de sierteeltvervoerders. Zo geeft een koper met een aanzienlijke omvang aan dat een groot deel van de sierteeltvervoerders niet geschikt is om hun sierteeltproducten te vervoeren, omdat zij hiervoor te klein zijn. Alleen de grote sierteeltvervoerders kunnen de diensten leveren die zij nodig heeft. Dit gaat om 15 tot 20 vervoerders volgens deze koper.⁹² Een andere koper en een vervoerder onderschrijven dit beeld.⁹³ Uit de enquête onder vervoerders blijken er inderdaad grote verschillen te bestaan in omzet behaald in het sierteeltvervoer.⁹⁴ 9 van de 35 respondenten zetten meer dan € 4 miljoen per jaar om met sierteeltvervoer. Slechts één partij zet significant meer om in het sierteeltvervoer, met een jaaromzet van meer dan € 15 miljoen.⁹⁵
101. Naast de verschillen in grootte van sierteeltvervoerders, blijkt uit het marktonderzoek dat er ook verschillen bestaan in de trajecten die de verschillende sierteeltvervoerders rijden. Alhoewel de ACM komt tot een nationale markt voor sierteeltvervoer over de weg, blijkt uit het marktonderzoek dat sommige partijen in de markt zich richten op één of meerdere specifieke onderdelen van het sierteeltvervoer. Dit kan het aan- of afvoertraject zijn, maar ook het vervoer tussen veilinglocaties en het transport en logistieke afhandeling op de handelsterreinen van RFH zelf.
102. Een marktpartij geeft bijvoorbeeld aan dat er maar een beperkt aantal partijen is dat over de noodzakelijke faciliteiten beschikt op de handelsterreinen van RFH. Deze faciliteiten, en de schaal en expertise die bij de werkzaamheden komen kijken, zijn voor deze partij noodzakelijk voor het sierteeltvervoer dat zij nodig heeft voor haar bedrijfsvoering. Zij geeft aan dat de Floriway-vervoerders de enige drie serieuze partijen zijn voor deze diensten.⁹⁶
103. Twee sierteeltvervoerders geven aan dat er maar vier (grote) partijen zijn die over faciliteiten beschikken op alle RFH locaties en daarmee landelijk op alle trajecten hun diensten aan kunnen bieden. Drie hiervan zijn de Floriway-vervoerders.⁹⁷ Dezelfde vervoerders geven aan dat op het vervoer tussen veilinglocaties, naast de eerdergenoemde vervoerders nog één andere

⁹² Gespreksverslag DFG, ACM/UIT/556633.

⁹³ Gespreksverslag Bloomon, ACM/UIT/553393 en Gespreksverslag Japal, ACM/UIT/557066.

⁹⁴ Onderzoek Centerdata naar overname sierteeltvervoerders, rapportage onderzoek onder vervoerders, ACM/INT/431527, Tabel 2.7

⁹⁵ Onderzoek Centerdata naar overname sierteeltvervoerders, rapportage onderzoek onder vervoerders, ACM/INT/431527, Tabel 2.3, p.7 tot en met p.9. 25 juni 2021,

⁹⁶ Gespreksverslag Bloomon, ACM/UIT/553393.

⁹⁷ Gespreksverslag Johan van Dijk, ACM/UIT/558392 en Gespreksverslag Van der Slot, ACM/UIT/558776.

vervoerder is die als enige tussen de drie grote veilinglocaties kan rijden.⁹⁸ Betreffende vervoerder heeft zich gespecialiseerd in het vervoer tussen veilinglocaties.

104. De vervoersenquête schetst daarentegen een beeld dat sierteeltvervoerders doorgaans op meerdere trajecten actief zijn.⁹⁹ Vooral de trajecten 'van RFH naar locatie koper', 'Kweker naar locatie koper (niet op handelsterrein RFH)', 'Kweker naar handelsterrein RFH' en 'Locatie koper naar afnemers' worden door een ruime meerderheid van de vervoerders gereden. Ook op andere trajecten zijn er meerdere vervoerders actief, zoals vervoer tussen de veilinglocaties en vervoer op de handelsterreinen van RFH. Daarnaast zijn er zeker zes partijen die aangeven op (zo goed als) alle trajecten te rijden.¹⁰⁰
105. Op het gebied van logistieke dienstverlening op de veilingterreinen zelf, zoals de herverdeling van sierteeltstromen, zijn ook meerdere aanbieders aanwezig. Naast de vier hierboven genoemde vervoerders die volgens marktpartijen actief zijn op het transport tussen de veilingterreinen, is er nog een veelvoud aan vervoerders gevestigd op de veilingterreinen. Van 21 vervoerders is bekend dat zij docks huren bij RFH, en dus in theorie interne logistieke dienstverlening aan zouden kunnen bieden. Zij huren gezamenlijk twee keer zoveel docks bij RFH als de Floriway-vervoerders. Daarnaast zijn er nog 24 vervoerders die een bepaalde aanwezigheid op één of twee handelsterreinen hebben, maar waarvan niet bekend is hoeveel docks zij gebruiken doordat zij deze in eigen beheer hebben of huren bij derde partijen. Van 12 van deze 45 vervoerders is daarnaast bekend dat zij op alle drie de handelsterreinen aanwezig zijn.¹⁰¹
106. De ACM concludeert dat er verschillende marktpartijen een dermate omvang hebben dat zij in het sierteeltvervoer effectief concurrentiedruk kunnen uitoefenen op partijen. Ook op de verschillende segmenten binnen het sierteeltvervoer behouden partijen diverse reële concurrenten.

Toetredings- en uitbreidingsmogelijkheden

107. In het marktonderzoek heeft de ACM (potentiële) vervoerders van sierteelt gevraagd in hoeverre zij kunnen toetreden tot het sierteeltvervoer en in welke mate zij hun diensten kunnen opschalen. Uit de beperkte groep respondenten die aangeeft de afgelopen vijf jaar geen sierteelt te hebben vervoerd (N = 6), maakt de ACM op dat drie van hen het niet mogelijk achten om zonder grote investeringen over te schakelen naar sierteeltvervoer. De twee vervoerders die aangeven wel over te kunnen schakelen, geven aan dit te kunnen omdat het benodigd materieel (deels) al aanwezig is.¹⁰²
108. Voor wat betreft de uitbreidingsmogelijkheden van bestaande sierteeltvervoerders,¹⁰³ geeft 51,3% van de vervoerders aan (N = 39) dat zij op korte termijn (binnen drie maanden) en zonder grote

⁹⁸ Gespreksverslag Johan van Dijk, Gespreksverslag Van der Slot, ACM/UIT/558392 en ACM/UIT/558776.

⁹⁹ Onderzoek Centerdata naar overname sierteeltvervoerders, rapportage onderzoek onder vervoerders, ACM/INT/431527, Figuur 3.1.

¹⁰⁰ Analyse gemaakt door de ACM op basis van door Centerdata gerapporteerde data uit de enquête onder vervoerders. Volledigheidshalve kan hierbij opgemerkt worden dat hiervan twee van deze vervoerders aangeven geen export te rijden, een geen retourlogistiek rijdt en een geen export en retourlogistiek rijdt.

¹⁰¹ Antwoorden op aanvullende vragen van ACM van 15 juli 2021, ACM/IN/634501, Bijlage 5 Docks definitieve versie. Van deze 24 vervoerders is niet bekend in welke mate zij aanwezig zijn, omdat zij ruimtes in eigendom hebben of huren bij derden.

¹⁰² Onderzoek Centerdata naar overname sierteeltvervoerders, rapportage onderzoek onder vervoerders, ACM/INT/431527, p.23.

¹⁰³ Vervoerders die op dit moment sierteeltproducten vervoeren en de vervoerders die dit in de afgelopen 5 jaar voor een periode van ten minste enkele maanden hebben gedaan.

investeringen de activiteiten op het gebied van sierteeltvervoer uit kunnen breiden.¹⁰⁴ Zij geven aan dit te kunnen realiseren door bestaand materieel en personeel flexibel in te zetten, te huren of hun huidige (geconditioneerde) materieel eenvoudig in te kunnen zetten van andere vormen van vervoer naar sierteeltvervoer. Daartegenover staat dat een deel van de sierteeltvervoerders (35,9%) aangaf dat zij niet makkelijk kan uitbreiden, bijvoorbeeld omdat dat de aanschaf van nieuw materieel vergt. Ook werd het ontbreken van het nodige netwerk of de uitdaging om gespecialiseerd personeel te vinden genoemd.

109. Eén marktpartij, actief op het vervoer tussen de veilingterreinen, geeft daarnaast aan dat zij afgelopen jaren sterk is gegroeid, ten koste van twee van de drie Floriway-vervoerders.¹⁰⁵
110. Hoewel het op basis van de in dit geval beperkte enquêteresultaten onduidelijk blijft in hoeverre vervoerders buiten de markt tot de markt van sierteeltvervoer kunnen toetreden, lijkt een significant deel van de sierteeltvervoerders hun aanbod uit te kunnen breiden. Zij kunnen daardoor klanten overnemen van partijen indien partijen hun prijzen verhogen en/of de kwaliteit van hun dienstlevering verlagen.

Overstapdrempels

111. Meer dan de helft van de kopers en kwekers geeft aan geen of slechts beperkte drempels te ervaren om van sierteeltvervoerder te wisselen.¹⁰⁶ Hieruit leidt de ACM af dat een significante groep afnemers sierteeltvervoerders kan disciplineren door te dreigen met overstappen, wanneer de vervoerder overweegt de prijs te verhogen, dan wel de kwaliteit verlaagt.
112. De waarde die de sector vanwege de bederfelijkheid van de goederen hecht aan de kwaliteit en betrouwbaarheid van het sierteeltvervoer, sterkt de overtuiging van de ACM dat afnemers effectief sierteeltvervoerders kunnen disciplineren. De uitbreidingsmogelijkheden die sierteeltvervoerders aangeven te hebben, dragen hier aan bij.¹⁰⁷

6.2.4 Conclusie horizontale gevolgen van de concentratie

113. Op basis van haar aanvullende onderzoek concludeert de ACM dat de concentratie niet leidt tot een significante belemmering van de mededinging op de mogelijke markt voor sierteeltvervoer over de weg. De ACM komt tot deze conclusie op basis van het volgende.
114. Het gezamenlijk marktaandeel van partijen doet niet op voorhand vermoeden dat de voorgenomen concentratie leidt tot een significante beperking van de mededinging op de nationale markt voor sierteeltvervoer over de weg. Ondanks dat partijen op bepaalde segmenten van de markt mogelijk een sterkere positie hebben dan uit hun marktaandeel zou blijken, blijkt uit het marktonderzoek dat in alle segmenten voldoende reële alternatieven voor afnemers bestaan.

¹⁰⁴ Onderzoek Centerdata naar overname sierteeltvervoerders, rapportage onderzoek onder vervoerders, ACM/INT/431527, p.23 en p.24.

¹⁰⁵ Gespreksverslag Johan van Dijk, ACM/UIT/558392, p. 2.

¹⁰⁶ Onderzoek Centerdata naar overname sierteeltvervoerders, rapportage onderzoek onder kwekers, ACM/INT/431528, Figuur 4.4, p.40. Onderzoek Centerdata naar overname sierteeltvervoerders, rapportage onderzoek onder kopers, ACM/INT/431529, Figuur 4.4, p. 35.

¹⁰⁷ Zie randnummer 107.

115. Daarnaast geeft een grote groep afnemers aan in beperkte mate overstapdrempels te ervaren, terwijl ze grote waarde hechten aan de kwaliteit van het sierteeltvervoer en de bestaande relatie met hun vervoerder.¹⁰⁸
116. Ten slotte merkt de ACM op dat de door marktpartijen geuite zorgen vooral zien op de rol van RFH en niet sec op de gezamenlijke positie van de Floriway-vervoerders. Ook hierin ziet de ACM een aanwijzing dat de horizontale gevolgen van voorgenomen concentratie op de mogelijke nationale markt voor sierteeltvervoer over de weg niet leiden tot een significante beperking van de mededinging.

6.3 Beoordeling niet-horizontale gevolgen van de concentratie

117. In het meldingsbesluit heeft de ACM vastgesteld dat de mate van marktmacht waarover RFH beschikt met betrekking tot de door haar aangeboden veiling-, bemiddelings- en transactiediensten voor sierteeltproducten een bepalende factor in de beoordeling van de niet-horizontale gevolgen van de concentratie is.¹⁰⁹
118. Om de mate van marktmacht van RFH te kunnen vaststellen is het noodzakelijk de relevante markt waarop RFH actief is met betrekking tot de handel in sierteeltproducten af te bakenen. In paragraaf 6.3.1 bakent de ACM deze productmarkt af. In paragraaf 6.3.2 onderzoekt de ACM de geografische dimensie van deze productmarkt.
119. In paragraaf 6.3.3 beschrijft de ACM de wijze waarop zij de niet-horizontale gevolgen van de concentratie zal beoordelen. In de daaropvolgende paragrafen gaat de ACM achtereenvolgens in op mogelijke koppeling of bundeling van transactie-faciliterende diensten en sierteeltvervoer (paragraaf 6.3.4) en mogelijke benadeling van concurrerende vervoerders via de beschikbaarstelling van faciliteiten, ruimtes en docks (paragraaf 6.3.5).
120. In paragraaf 6.3.6 geeft de ACM de conclusie met betrekking tot de hiervoor genoemde niet-horizontale gevolgen van de concentratie weer.

6.3.1 Relevante productmarkt voor het faciliteren van sierteelthandelstransacties

6.3.1.1 Inleiding

121. In het meldingsbesluit heeft de ACM aangegeven er op dat moment er onvoldoende van overtuigd te zijn dat het direct handelen tussen kwekers en kopers (zonder tussenkomst van RFH) in voldoende mate een substituut vormt voor het brede en diepe aanbod op het handelsplatform van RFH en mogelijk andere soortgelijke handelsplatforms. De disciplinerende werking van deze manier van handelen was derhalve in dat stadium onduidelijk.
122. Om die reden heeft de ACM in de vergunningsfase nader onderzoek gedaan naar de precieze afbakening van de relevante markt voor het vermarkten van sierteeltproducten. Daarbij is met

¹⁰⁸ Onderzoek Centerdata naar overname sierteeltvervoerders, rapportage onderzoek onder kwekers, ACM/INT/431528, Figuur 4.1 & 4.2, p.40. Onderzoek Centerdata naar overname sierteeltvervoerders, rapportage onderzoek onder kopers, ACM/INT/431529, Figuur 4.2a-d, p. 35.

¹⁰⁹ Meldingsbesluit, randnummer 160.

name onderzocht in hoeverre kopers hun directe transacties zonder tussenkomst van RFH kunnen uitbreiden boven wat ze nu al doen en of de mate waarin directe transacties zonder tussenkomst van RFH een alternatief vormen in belangrijke mate verschilt voor verschillende typen sierteeltproducten.

123. De ACM concludeert op basis van het hiernavolgende dat directe transacties zonder tussenkomst van RFH tot dezelfde productmarkt behoren als kloktransacties en directe transacties met financiële afhandeling door RFH. De relevante productmarkt waarop RFH actief is als handelsplatform bakent de ACM af als de markt voor het faciliteren van sierteelthandelstransacties.

6.3.1.2 *Opvatting van partijen*

124. RFH neemt het standpunt in dat de exacte productmarkafbakening met het oog op de door RFH aangeboden diensten in het midden kan blijven, omdat het voor de beoordeling van de onderhavige transactie geen verschil maakt. In dit verband is van belang dat de ACM haar beoordeling toespitst op mogelijke conglomerateffecten van de voorgenomen overname van drie transportbedrijven, waarbij RFH eventuele marktmacht op de hoofdmarkt voor de vermarkting van sierteeltproducten zou kunnen overhevelen naar de transportmarkt (hoe ook afgebakend).
125. RFH is verder van mening dat de aanduiding “de markt voor de vermarkting van sierteeltproducten” die in het besluit van 2007 inzake de fusie tussen Bloemenveiling Aalsmeer en FloraHolland¹¹⁰ wordt gebruikt inmiddels de lading niet meer dekt. De term vermarkting herinnert volgens RFH aan de tijd dat sierteeltproducten in overwegende mate via klokverkoop en bemiddeling in het handelsverkeer werden gebracht. Het veilen van sierteeltproducten in enge zin kan inderdaad als “vermarkting” worden aangemerkt, met dien verstande dat RFH namens en ten behoeve van kwekers sierteeltproducten op de markt (voor de klok) brengt. Bij verkoop via de klok verrichten kwekers zelf in het geheel geen verkoopinspanningen; zij leveren product aan ter veiling, waarna koper en koopprijs door het veilverzoek worden bepaald. Bij directe verkoop neemt de teler zelf de vermarkting van zijn producten ter hand en biedt RFH enkel ondersteunende diensten aan: primair de eerder bedoelde financiële diensten maar daarnaast ook logistieke en andere diensten. Het gebruik van al die diensten is facultatief. RFH is op geen enkele wijze bij de totstandkoming van directe verkooptransacties betrokken. RFH geeft verder aan dat zij geen bemiddelingsactiviteiten meer aanbiedt.
126. RFH is van mening dat de twee afzetkanalen, klokverkoop en directe verkoop directe substituten van elkaar zijn en daarom tezamen één enkele productmarkt vormen. RFH stelt zich evenwel op het standpunt dat de rol van RFH bij directe transacties niet kan worden gezien als het vermarkten van sierteeltproducten. RFH geeft aan dat directe verkooptransacties tussen kwekers en kopers de dominante handelsmodaliteit zijn geworden. Voor RFH betekent dit dat de in de bedrijfsvoering van RFH het zwaartepunt is verschoven naar de organisatie van een (digitale en fysieke) marktplaats, waar verkooptransacties (die in overwegende mate digitaal, althans op afstand, tot stand komen) en logistiek (in de meest ruime zin) kunnen worden afgewikkeld. De rol van RFH als vermarkter van sierteeltproducten is in belangrijke mate verschoven naar die van facilitator. Dat betekent ook dat RFH een in belang toenemend aandeel van haar omzet behaalt

¹¹⁰ Besluit van de NMa in zaak 5901/Bloemenveiling Aalsmeer – FloraHolland, 13 augustus 2007.

uit dienstverlening die niet als vermarkting van sierteeltproducten kan worden aangemerkt, maar als diensten verband houdend met de organisatie van een marktplaats.

127. RFH geeft aan dat zij naast het vermarkten van sierteeltproducten de volgende diensten aanbiedt die verband houden met de organisatie van een marktplaats: financiële dienstverlening, logistieke en transportdiensten op de handelsterreinen van RFH en huisvestingsdiensten.
128. De financiële diensten beschrijft RFH als een samenstel van factoring en clearing van transacties. Concreet komt het er op neer dat RFH voor zowel kloktransacties als voor directe transacties de transactiebedragen bij kopers incasseert en aan kwekers en aanvoerders uitkeert. RFH neemt daarmee het kredietrisico en de betalingsrisico's over voor haar leden. De leden betalen hiervoor een basistarief op commissiebasis.
129. De logistieke en transportdiensten die RFH aanbiedt hebben vooral betrekking op intern transport, retourlogistiek en intervestigingstransport (bij landelijk veilen). Daarnaast stelt RFH karren en fusten ter beschikking aan kwekers en kopers. De huisvestingsdiensten biedt RFH met name aan transportbedrijven en handelsbedrijven in sierteelt die sierteelt inkopen via de klok of direct van leden van RFH.
130. RFH meent dat er geen basis is voor een nadere segmentering van de markten op basis van de productsoorten bloemen en planten. Beide productcategorieën worden via de veiling en in de directe handel verhandeld en de diensten die worden aangeboden voor bloemen en planten zijn dezelfde.

6.3.1.3 *Opvatting van marktpartijen*

131. De ACM heeft de opvattingen van marktpartijen over de afbakening van de relevante markt onderzocht door middel van een enquête onder kwekers (al dan niet leden van RFH) en kopers van RFH. Daarnaast heeft de ACM exploitanten van alternatieve fysieke en virtuele marktplaatsen bevraagd via informatieverzoeken en interviews. Ook heeft de ACM van een tweetal kopers van sierteeltproducten zienswijzen ontvangen. De ACM heeft naar aanleiding van deze zienswijzen nadere vragen gesteld aan deze twee partijen. Een van deze kopers gaat in zijn zienswijze in op afbakening van de relevante markt.

6.3.1.3.1 Bevindingen enquête kopers

132. Om uit te vinden in welke mate kopers bij RFH gebruik maken van verschillende inkoopkanalen heeft de ACM de kopers gevraagd welke soorten sierteeltproducten zij via welke kanalen inkopen. De ACM heeft dit per productcategorie uitgevraagd om te bezien of er significante verschillen bestaan tussen productcategorieën in de mate waarin van verschillende inkoopkanalen gebruik wordt gemaakt. Met betrekking tot directe transacties zonder tussenkomst van RFH met kwekers in NL, buiten NL maar binnen EU+VK en buiten EU blijkt het volgende.
133. Gemiddeld genomen over de 27 productcategorieën sluiten kopers in 22,2% van de gevallen direct transacties met kwekers in Nederland zonder tussenkomst van RFH. De mate waarin kopers direct transacties sluiten met kwekers zonder tussenkomst van RFH loopt uiteen van 8,2% tot 41,2% over de diverse productcategorieën. Voor de 8 belangrijkste categorieën: Chrysant, Gerbera, Snij Hortensia, Kalanchoe, Lelie, Phalaneopsis (Potorchidee), Roos en Tulp,

die tezamen circa 52% van het handelsvolume op RFH uitmaken, liggen deze percentages allen rond de 20%, met uitzondering van de Snij Hortensia (8,2%).¹¹¹

134. Voor wat betreft directe transacties met kwekers in de EU zonder tussenkomst van RFH liggen de percentages significant lager (gemiddeld 6,8%) uiteenlopend van 0% (Amaryllis) tot 16,1% (Boomkwekerijproducten en Planten groen). Voor wat betreft directe transacties met kwekers buiten EU+VK zonder tussenkomst van RFH liggen de percentages gemiddeld lager (6,0%) met een paar opvallende hoge percentages Rozen: 40,6%, Tulpen 15,6% en aantal categorieën waarin het percentage 0% bedraagt.
135. Verder geven de kopers desgevraagd aan dat directe inkoop (zonder tussenkomst van RFH) bij kwekers gemiddeld genomen over de 27 genoemde productcategorieën voor 28,7% van de respondenten een alternatief vormt. Dit percentage loopt uiteen van 24,2% (Freesia) tot 37,1% (Boomkwekerijproducten). Voor de hiervoor genoemde 8 belangrijkste categorieën liggen deze percentages allen tussen 24% en 34%.¹¹²
136. Uit een analyse van de verdeling van de totale inkoopwaarde van de respondenten over de verschillende inkoopkanalen in 2018, 2019 en 2020 blijkt dat de directe transacties zonder tussenkomst van RFH met kwekers binnen NL, buiten NL maar binnen EU+VK en buiten EU+VK in totaal tussen de 20% en 25% van de inkoop uitmaken. Directe verkopen van kwekers met financiële afwikkeling door RFH bedragen 35% - 38% van de inkoopwaarde en kloktransacties bedragen 32% - 35% van de inkoopwaarde.

Tabel 1: Percentages directe transacties zonder tussenkomst van RFH als deel van de totale inkoopwaarde (2018 – 2020).¹¹³

	Kwekers in NL	Kwekers buiten NL maar binnen EU+VK	Kwekers buiten EU+VK	Totaal direct
2018	15,2%	3,0%	4,3%	22,53%
2019	14,43%	3,1%	3,8%	21,32%
2020	15,7%	2,8%	3,4%	21,83%

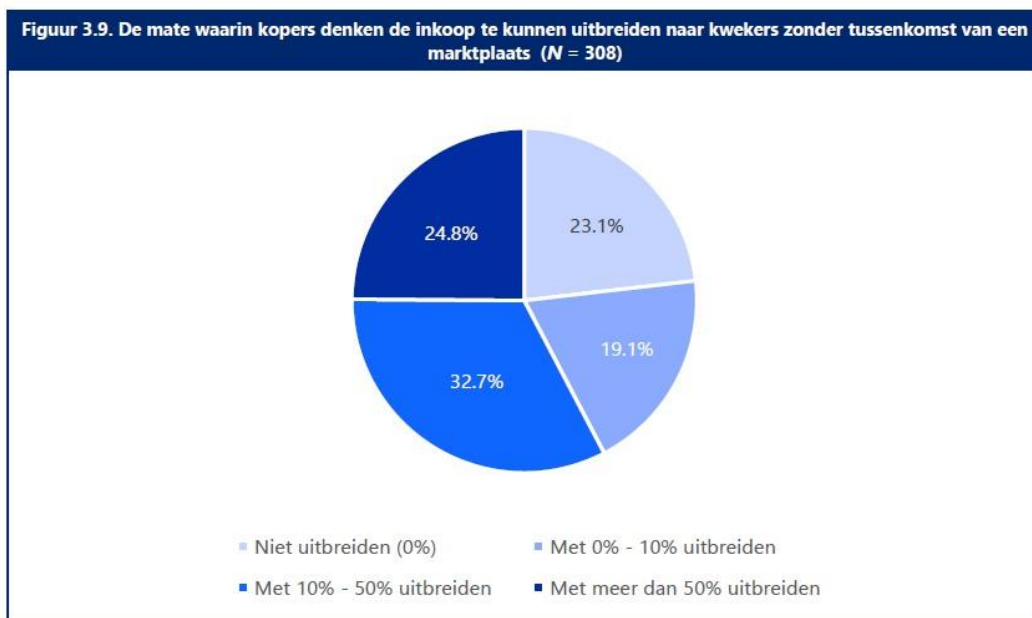
137. Een deel van de kopers koopt haar producten in via alle drie de inkoopkanalen (veilingklok, direct met afrekening via RFH en direct zonder afrekening via RFH). Sommige kopers maken alleen gebruik van de veilingklok en sommige kopers maken alleen gebruik van directe transacties zonder afrekening via RFH. Er is geen specifieke groep handelaren die alleen via één inkoopkanaal de producten inkoop.¹¹⁴
138. Ten slotte is ook aan de kopers gevraagd in welke mate ze de directe inkoop bij kwekers zonder tussenkomst van RFH of een andere marktplaats kunnen *uitbreiden*. Gevraagd is tot welk percentage van de totale sierteeltinkoop de directe inkoop bij kwekers maximaal zou kunnen worden uitgebreid. De verdeling in genoemde percentages blijkt uit figuur 3.9 uit de Rapportage van Centerdata van het onderzoek onder kopers (hieronder weergegeven).

¹¹¹ Berekeningen gemaakt door de ACM op basis van door Centerdata gerapporteerde data uit de enquête onder kopers.

¹¹² Berekeningen gemaakt door de ACM op basis van door Centerdata gerapporteerde data uit de enquête onder kopers.

¹¹³ Berekeningen van de ACM op basis van door Centerdata gerapporteerde data uit de enquête onder kopers.

¹¹⁴ Berekeningen gemaakt door de ACM op basis van door Centerdata gerapporteerde data uit de enquête onder kopers.



Bron: Onderzoek Centerdata naar overname sierteeltvervoerders, rapportage onderzoek onder kopers, p. 23.

139. Van de respondenten geeft 19,1% aan dat de inkoop bij kwekers zonder tussenkomst van een marktplaats kan worden uitgebreid tot maximaal 10% van de inkoopwaarde. Bij 32,7% van de respondenten ligt dit percentage tussen de 10% en 50%. Voor 24,8% van de respondenten ligt het percentage op meer dan 50%. Van de respondenten geeft 23,1% aan de directe inkoop bij kwekers zonder tussenkomst van RFH niet te kunnen uitbreiden.
140. Op de vraag of de mogelijkheid tot uitbreiding van directe transacties verschilt per productcategorie, antwoordt 61,2% van de respondenten dat dat niet het geval is. De overige 38,7% van de respondenten geeft aan dat er wel een verschil is. Kopers zien met name minder vaak dergelijke uitbreidingsmogelijkheden voor bromelia's en snij-orchideeën (resp. 43,4% en 44,0% denkt de inkoop hiervan niet te kunnen uitbreiden). Voor rozen en tulpen zien kopers meer dergelijke uitbreidingsmogelijkheden: 16,7% en 19,7% van de kopers denkt de inkoop van deze producten niet te kunnen uitbreiden, en 30,3% en 32,8% van de kopers denkt dat inkoop met meer dan 50% te kunnen uitbreiden.¹¹⁵

6.3.1.4 Bevindingen zienswijze koper

141. Dutch Flower Group is naar omzet gemeten een van de grootste handelaren in de Nederlandse bloemenhandel.¹¹⁶ In haar zienswijze geeft Dutch Flower Group aan dat BVO geen realistisch alternatief is voor de afzet van sierteeltproducten via de veiling. DFG handelt naar eigen zeggen altijd via RFH. De directe transacties tussen kweker en afnemer neemt volgens DFG weliswaar toe, maar kan niet zonder de (opgedrongen) diensten van RFH. Daarmee bedoelt DFG de financiële afrekening en het gebruik van karren en fusten. DFG geeft verder aan dat het er op lijkt

¹¹⁵ Onderzoek Centerdata naar overname sierteeltvervoerders, rapportage onderzoek onder kopers, ACM/INT/431529 paragraaf 3.10.

¹¹⁶ Artikel FD, 17 november 2020.

dat het aandeel van BVO¹¹⁷ niet groeit maar alleen maar kleiner wordt. Dit komt o.a. door de digitalisering en andere diensten die RFH aanbiedt. Het wordt daardoor steeds lastiger om BVO te handelen.¹¹⁸

6.3.1.5 Bevindingen enquête kwekers

142. De ACM heeft door middel van de enquête onder kwekers onderzocht in welke mate directe verkoop aan een handelaar zonder financiële afwikkeling door RFH (voor RFH leden dus BVO) een realistisch alternatief is voor een kweker. Mogelijke antwoorden waren: *een volwaardig alternatief*, *in beperkte mate een alternatief* en *niet of nauwelijks een alternatief*. Voor de 8 belangrijkste categorieën (die tezamen circa 52% van het handelsvolume op RFH uitmaken) liggen deze percentages als volgt.

Tabel 2: Mate waarin kwekers directe verkoop aan een handelaar zonder financiële afwikkeling door RFH als alternatief zien, 8 belangrijkste productcategorieën.¹¹⁹

Productsoort	Een volwaardig alternatief	In beperkte mate een alternatief	Niet of nauwelijks een alternatief
Chrysant	10,8%	30,1%	59,0%
Gerbera	6,7%	40,0%	53,3%
Snij Hortensia	9,4%	29,7%	60,9%
Kalanchoe	11,1%	22,2%	66,7%
Lelie	27,8%	22,2%	50,0%
Phalaneopsis (Potorchidee)	22,5%	37,5%	40,0%
Roos	25,0%	26,8%	46,4%
Tulp	13,4%	27,6%	59,1%

143. Indien alle 27 productcategorieën gezamenlijk en gemiddeld worden genomen wordt directe verkoop aan een handelaar zonder financiële afwikkeling door RFH in 10,6% van de gevallen gezien als een volwaardig alternatief en in 28,7% van de gevallen als in beperkte mate een alternatief. In de overgrote meerderheid van de gevallen (60,7%) wordt dit niet of nauwelijks als alternatief gezien.
144. Tot slot heeft de ACM de kwekers ook gevraagd hoe eenvoudig zij het aandeel directe verkopen zonder afrekening door RFH kunnen uitbreiden. Uit de beantwoording blijkt dat 27,4% van de respondenten die lid zijn van RFH dat heel eenvoudig of eenvoudig vindt. Voor respondenten die geen lid zijn van RFH ligt dat percentage op 40,2%.

¹¹⁷ Voor een definitie van het begrip BVO, zie randnummer 38 van dit besluit.

¹¹⁸ Gespreksverslag DFG, ACM/UIT/556633

¹¹⁹ Onderzoek Centerdata naar overname sierteeltvervoerders, rapportage onderzoek onder kwekers, ACM/INT/431528, figuur 3.3.

Tabel 3: Uitbreiding directe verkopen, uitgesplitst voor RFH-leden en niet-leden.¹²⁰

	Percentage RFH-leden (n=1176)	Percentage niet-leden (n=97)
Heel eenvoudig	8,8%	21,6%
Eenvoudig	18,6%	18,6%
Niet eenvoudig / niet moeilijk	29,8%	29,9%
Moeilijk	24,4%	17,5%
Heel moeilijk	18,3%	12,4%

6.3.1.6 *Beoordeling door de ACM*

6.3.1.6.1 Inleiding

145. In de hierna volgende paragrafen bakent de ACM de relevante productmarkt af waarop RFH actief is op het gebied van handel in sierteelproducten. Daartoe beschrijft de ACM eerst de verschillende activiteiten van RFH en geeft zij een karakterisering van deze activiteiten. Vervolgens gaat de ACM in op de vraag of directe transacties buiten RFH om tot dezelfde productmarkt behoren als kloktransacties en directe transacties met financiële afhandeling door RFH. Daarbij zal de ACM de mogelijkheden voor uitbreiding van directe transacties buiten RFH om bespreken. De ACM zal vervolgens ook ingaan op de mogelijke belemmeringen die daarvoor in de markt bestaan zoals de BVO voorwaarden en het belang van financiële afhandeling en betalingszekerheid voor kwekers. Tot slot zal de ACM ook beoordelen of er aanleiding bestaat de markt nader te segmenteren naar productcategorieën. Op basis van deze overwegingen zal de ACM de relevante productmarkt waarop RFH (en haar leden) actief zijn afbakenen.

6.3.1.6.2 RFH biedt een handelsplatform dat sierteelhandelstransacties faciliteert

146. De diensten die RFH thans levert zijn in te delen in de volgende categorieën:
1. het faciliteren van kloktransacties en daarbij behorende faciliteiten en diensten;
 2. het faciliteren van directe transacties tussen kopers en kwekers en daarbij behorende faciliteiten en diensten;
 3. het bieden van fysieke ruimtes waarin partijen die betrokken zijn bij de totstandkoming of afhandeling van deze transacties hun activiteiten kunnen uitvoeren.
147. Het faciliteren van kloktransacties betreft het vermarkten van door kwekers aangeboden sierteelproducten middels een klokveiling aan kopers, het financieel afhandelen van de kloktransacties door middel van incasso bij de kopers en uitbetaling aan de kwekers en de fysieke afhandeling van de stromen vanaf het moment van aanlevering bij de klokveiling tot aan aflevering in de box van de koper. De fysieke afhandeling van deze stromen loopt via een gestandaardiseerd proces waarbij het gebruik van bepaalde door RFH aangeboden faciliteiten en diensten verplicht is gesteld. Dit betreft RFH stapelwagens, RFH fusten en, indien de stapelwagens van het terrein worden meegenomen, het gebruik van slotplaten.

¹²⁰ Onderzoek Centerdata naar overname sierteelvervoerders, rapportage onderzoek onder kwekers, ACM/INT/431528, Tabel 3.4.

148. Het faciliteren van directe transacties betreft de registratie van deze transacties in de systemen van RFH en het financieel afhandelen van de transacties door middel van incasso bij de koper. Het gebruik van de financiële afhandelingsdiensten is in principe een verplichting voor leden aangezien er een afrekenplicht bestaat. Indien de kweker of koper dat wensen kan bij deze transacties gebruik worden gemaakt van logistieke dienstverlening door RFH. RFH zorgt er dan voor dat de sierteeltproducten na aflevering bij RFH naar de box van de koper worden vervoerd via de gebouwen van RFH. Kwekers en kopers kunnen er ook voor kiezen om deze diensten af te nemen van een sierteeltvervoerder die dit vervoer op de handelsterreinen en door de gebouwen van RFH kunnen uitvoeren.
149. Ten slotte vervult RFH ook nog de rol van huisbaas op de handelsterreinen. Op de handelsterreinen staat vastgoed dat in eigendom is van derden en vastgoed dat in eigendom is van RFH. Het vastgoed dat in eigendom is van RFH gebruikt zij om de hierboven beschreven activiteiten uit te voeren ten behoeve van haar klanten (kwekers, kopers en vervoerders) en verhuurt zij vastgoed aan met name kopers en vervoerders. Deze dienstverlening is in sterke mate verbonden aan het faciliteren van sierteelthandelstransacties en wordt dan ook vooral aangeboden aan en afgenomen door partijen die actief zijn op het handelsplatform RFH. Op de handelsterreinen in Aalsmeer, Naaldwijk en Rijnsburg is respectievelijk 82,7%, 84,8% en 78,9% van de oppervlakte van het vastgoed in eigendom van RFH.¹²¹ Een substantieel deel daarvan verhuurt RFH weer aan derden zoals kopers en vervoerders.¹²²
150. De ACM constateert dat RFH zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld van een klokveiling met alle bijbehorende dienstverlening naar een handelsplatform waarop verschillende soorten transacties kunnen worden gesloten tussen de aangesloten kwekers en kopers. Het platform heeft ook in hoge mate een fysieke functie. Op de handelsterreinen die RFH exploiteert komen veel productstromen samen. De invoering van Floriday draagt daar nog verder aan bij en maakt het mogelijk dat RFH ook als een digitaal handelsplatform kan gaan opereren.
151. Uit het kwalitatieve marktonderzoek onder (fysieke en online) handelsplatformen blijkt dat traditionele veilingbedrijven als Plantion en Rhein-Maas een soortgelijke ontwikkeling doormaken en vergelijkbare diensten als RFH leveren. De ondervraagde digitale handelsplatforms leveren vergelijkbare diensten als RFH. Alle alternatieve handelsplatforms ondersteunen de totstandkoming van transacties tussen kwekers en kopers, een aantal van hen verzorgt ook logistieke diensten zoals het regelen van transport van kweker tot aan koper of het overslaan en verdelen van producten. Een aantal van hen verzorgt ook de facturering van transacties of de financiële afhandeling van de transacties tussen kwekers en kopers.

¹²¹ Antwoorden op aanvullende vragen van ACM van 15 december 2020, ACM/IN/569203, Bijlage 17 – Plattegronden RFH handelsterreinen, p. 1.

¹²² Antwoorden op aanvullende vragen van ACM van 15 december 2020, ACM/IN/569203, Bijlage 17 – Plattegronden RFH handelsterreinen.

152. Het faciliteren van de handel in sierteeltproducten vindt dus plaats door middel van een samenstel van diverse activiteiten die gezamenlijk ondersteunend zijn aan het tot stand komen, afhandelen en fysiek uitvoeren van handelstransacties. Ondanks dat niet alle partijen dezelfde diensten aanbieden en niet alle kwekers en kopers gebruik maken van alle soorten diensten ziet de ACM voldoende samenhang tussen de activiteiten om ze in dezelfde productmarkt op te nemen.
153. Op basis van het voorgaande is de ACM van oordeel dat het samenstel van activiteiten van RFH is te vatten onder de noemer van het faciliteren van handel in sierteeltproducten. Vanwege de hiervoor beschreven verschuiving in activiteiten van verschillende handelsplatforms spreekt de ACM in de marktafbakening niet meer over vermarkten van sierteeltproducten (zoals in het besluit inzake Bloemenveiling Aalsmeer en FloraHolland uit 2007) maar over het faciliteren van sierteelthandelstransacties. Dit faciliteren kan zowel betrekking hebben op het daadwerkelijk vermarkten, het financieel afhandelen van transacties als op het fysiek mogelijk maken van deze transacties door het aanbieden van faciliteiten zoals ruimtes, docks, karren en fusten.
154. De ACM constateert dat wat betreft de typen transactie tussen kopers en kwekers in ieder geval de kloktransactie en directe transactie met financiële afhandeling door RFH tot eenzelfde relevante productmarkt behoren. Het marktonderzoek heeft geen indicaties opgeleverd dat dit niet het geval zou zijn. Dit is in lijn met het eerdere besluit van de ACM inzake de fusie Bloemenveiling Aalsmeer en FloraHolland.¹²³
155. Op de vraag hoe deze typen transacties worden meegewogen in de beoordeling van de marktpositie van RFH op het gebied van faciliteren van sierteelthandelstransacties gaat de ACM nader in paragraaf 6.3.4 van dit besluit.

6.3.1.6.3 Directe transacties buiten RFH om vormen een substituuut voor klok- en directe transacties via RFH

156. In de meldingsfase hebben partijen aangegeven dat de omvang van directe transacties buiten RFH om op ongeveer 30% van de sierteelthandel in Nederland ziet.¹²⁴ Uit de enquête resultaten blijkt een lager percentage van rond de 22% dat over de jaren 2018, 2019 en 2020 nagenoeg stabiel is. Het verschil zou verklaard kunnen worden uit het feit dat niet alle kopers hebben deelgenomen aan de enquête (zie randnummer 46). Daarnaast bestaan er ook nog stromen die geheel buiten de kopers omgaan zoals directe leveringen van kwekers aan supermarkten.
157. Uit de enquêteresultaten blijkt dat een significant deel van de kopers van RFH transacties buiten RFH om als mogelijk alternatief beschouwen en die mogelijkheid ook daadwerkelijk gebruiken. Voor de 27 verschillende productcategorieën blijkt dat tussen de 24% en de 37% van de kopers directe transacties buiten RFH een alternatief vinden. Gemiddeld gezien is dit percentage circa 29%. Dit percentage lijkt consistent te zijn met de daadwerkelijke verdeling van inkopen van respondenten over de verschillende inkoopkanalen.
158. De enquêteresultaten onder kwekers laten een wat ander beeld zien. Hieruit blijkt dat gemiddeld 11% van de kwekers directe verkoop aan een handelaar zonder financiële afwikkeling zien als een volwaardig alternatief voor handelen via RFH en 29% van de kwekers dit in beperkte mate

¹²³ Besluit van de NMa in zaak 5901/Bloemenveiling Aalsmeer – FloraHolland, 13 augustus 2007, randnummer 78.

¹²⁴ Meldingsbesluit, randnummer 56.

als een alternatief ziet. De kwekers zien dus buiten RFH om handelen in mindere mate als een volwaardig alternatief dan de kopers.

159. Uit de enquêteresultaten onder kwekers blijkt dat 28,5% van de respondenten aangeeft heel eenvoudig of eenvoudig de omvang van directe handel buiten RFH om uit te kunnen breiden. Daarentegen geeft 41,7% van de respondenten aan dit moeilijk of heel moeilijk te vinden. Vaker genoemde belemmeringen daarbij zijn: de extra verkoop- en marketinginspanningen, de noodzaak van debiteurenbeheer, risico's rond betalingszekerheid, het gebrek aan alternatieven voor financiële afhandeling, het niet toestaan door de veiling van handelen buiten RFH om, het toch moeten afdragen van provisie over deze verkopen en de kleine omvang van de onderneming van de kweker en de blijvende afhankelijkheid van RFH wat betreft logistieke faciliteiten. Overigens geven kwekers die wel zeggen uit te kunnen breiden ook aan dat zij dat niet willen doen of daar terughoudend in zijn om een aantal van de bovenstaande redenen.
160. De ACM heeft ook aan kopers gevraagd in welke mate kopers de directe inkoop bij kwekers zonder tussenkomst van een marktplaats (d.w.z. dat ook de afrekening niet via RFH of een andere marktplaats plaatsvindt) zouden kunnen uitbreiden. Op basis van de antwoorden op deze vraag heeft de ACM berekend wat het effect zou zijn op de omvang van de directe transacties zonder tussenkomst van RFH indien de aangeven uitbreiding maximaal zou worden gerealiseerd. Daartoe heeft de ACM per respondent (koper) bepaald wat de omvang (uitgedrukt in €) zou zijn van de uitbreiding. Aangezien de vraagstelling uitgaat van een uitbreiding tot maximaal een bepaald percentage impliceert dat dat van de maximale uitbreiding de omvang van de bestaande directe transacties buiten RFH moet worden afgetrokken. Zo resulteert per koper een mogelijke uitbreiding. Die bedragen opgeteld en gedeeld door de totale inkoopwaarde van alle respondent kopers gezamenlijk resulteert in een percentage van 10,5% van de totale inkoopwaarde. Dit betekent dat de respondent-kopers in de enquête die gezamenlijk een inkoopwaarde van € 2.479 miljoen vertegenwoordigen een bedrag van maximaal circa € 260 miljoen zouden kunnen switchen van transacties via RFH (klok of direct) naar directe transacties buiten RFH om. Afgezet tegen de verkoopomzet van RFH van € 4,654 miljard in 2020 vertegenwoordigt dat maximaal 5,6% van de verkoopwaarde via RFH. Afgezet naar de hele populatie kopers (waarbij ervan uit wordt gegaan dat de respondent kopers en de niet respondent-kopers zich op dezelfde wijze zouden gedragen) zou maximaal 10,5% van de verkoopwaarde via RFH kunnen worden omgezet in directe transacties buiten RFH om.
161. Het voorgaande duidt erop dat directe transacties zonder tussenkomst van RFH of een andere marktplaats is significante mate concurrentiedruk opleveren op kloktransacties en directe transacties via RFH. De ACM benadrukt dat een maximaal substitutie-effect is ingeschat. Het feit dat kopers kunnen overstappen naar een bepaald alternatief in reactie op een prijsverhoging of een vermindering van de kwaliteit wil nog niet zeggen dat ze dat ook daadwerkelijk zullen doen. In de praktijk zullen ook andere overwegingen een rol spelen in de beslissing om te substitueren. De ACM bespreekt een aantal van die factoren hierna.

6.3.1.6.4 De BVO voorwaarden en financiële zekerheid vormen voor slechts in beperkte mate een belemmering voor handel buiten RFH om

162. In het meldingsbesluit heeft de ACM een aantal mogelijke belemmeringen voor RFH leden om buiten RFH om te handelen besproken.¹²⁵ Een van de relevante regelingen hier is de zogenaamde Tijdelijke Ontheffing Lidverplichting.¹²⁶ Deze regeling heeft betrekking op verkopen door leden van RFH waarbij geen gebruik wordt gemaakt van financiële afhandeling door RFH; het zogenaamde “BVO” (zie randnummer 38).
163. RFH geeft aan dat een lid, als afgeleide van de “veilplicht” – die van oudsher aan de contractuele relatie tussen de coöperatie en haar leden ten grondslag ligt – in beginsel over zijn totale afzet een zekere provisie verplicht is te betalen aan RFH. In de statuten van RFH is dat beschreven als een afrekenplicht.¹²⁷ Een lid van RFH is dan ook over alle afzet (inclusief BVO) provisie verschuldigd. De hoogte van de provisie wordt berekend over het totaal van de productomzet waarover een gestaffeld percentage wordt gerekend. Over de eerste € 1 miljoen productomzet bedraagt de provisie 1,5%. Over productomzet boven de € 10 miljoen bedraagt de provisie nog slechts 0,8%. De eerste € 15.000 BVO is van de provisieberekening uitgezonderd. Dit is een historisch gegroeide vrijstelling bedoeld voor directe verkopen aan consumenten vanuit de tuin. Bij verkoop via de klok wordt daarnaast een bijkomende verkooptoeslag in rekening gebracht ad 1,2% (1,4% bij klokvoorverkoop).¹²⁸
164. Het bovenstaande leidt er toe dat RFH geen formeel maximum stelt aan de hoeveelheid omzet die kwekers realiseren met directe transacties buiten RFH om. De commissie die over de zogenaamde BVO transacties moet worden betaald is gelijk aan die voor directe transacties met financiële afhandeling door RFH. Voor de berekening van genoemde commissie moeten kwekers jaarlijks opgave doen van hun BVO verkopen. Een en ander betekent dat waar een kweker er voor zou kiezen om de financiële afhandeling van zijn directe transacties om de een of andere reden niet via RFH te doen maar zelf of via een alternatieve partij (zoals bijvoorbeeld Ai2) de kweker naast de kosten die de kweker daarvoor moet maken ook nog een afdracht moet doen aan RFH waar geen concrete dienstverlening tegenover staat. Dit betekent dat directe transacties met financiële afhandeling door RFH in wat betreft de kosten voor de lid-kweker altijd voordeliger zijn dan directe transacties zonder financiële afhandeling door RFH.
165. Uit het marktonderzoek blijkt dat er verschillend wordt aangekeken tegen de effecten van deze regeling op de mogelijkheden om BVO te handelen. In de enquêteresultaten wordt in de kwalitatieve antwoorden relatief vaak gewezen op de commissie-afdracht over de BVO verkopen als belemmering om buiten RFH om te handelen. Diverse alternatieve handelsplatforms geven aan de BVO afdracht wel te herkennen als factor die een rol speelt bij de keuze van kwekers om BVO te handelen, maar geven verschillende visies op vraag of deze afdracht belemmerend werkt voor het buiten RFH om handelen.¹²⁹

¹²⁵ Meldingsbesluit, randnummer 39.

¹²⁶ <https://www.royalfloraholland.com/nl/aanvoeren/financieel/tijdelijke-ontheffing-lidverplichting-nod1807>

¹²⁷ Statuten RFH, artikel 18, lid 2, <https://www.royalfloraholland.com/media/13993889/royal-floraholland-statuten-2020-nl.pdf>

¹²⁸ Zie voor deze tarieven <https://www.royalfloraholland.com/nl/aanvoeren/financieel/tarieven-voor-leden-enaanvoerders>.

¹²⁹ Gespreksverslagen Xpol, ACM/UIT/556852, New Green Market ACM/UIT/556239, Floraccess, ACM/UIT/556453.

166. De omvang van de totale BVO verkopen door RFH leden bedragen volgens opgave van RFH circa [VERTROUWELIJK] in 2019 en [VERTROUWELIJK] in 2018.¹³⁰ Afgezet tegen de totale verkoopwaarde via RFH is dit respectievelijk [0-10%] en [0-10%], uitgedrukt in een marktaandeel op een mogelijke nationale markt voor het faciliteren van sierteelthandelstransacties is dat in totaal circa 4%. De BVO verkopen van RFH leden vormen derhalve een significant deel van de totale sierteelthandel buiten RFH om (4%/30%). Het grootse deel van de sierteelthandel buiten RFH om wordt echter niet door leden van RFH gerealiseerd.
167. Uit het marktonderzoek van de ACM blijkt verder dat de leden en niet-leden van RFH een groot belang hechten aan de financiële afhandeling van transacties door RFH. Van de respondenten die lid zijn van RFH geeft circa 80% aan dit (zeer) belangrijk te vinden. Onder de niet-leden ligt dit percentage op circa 51%.¹³¹ Hieruit leidt de ACM af dat de financiële afhandeling een belangrijke reden is om gebruik te blijven maken van de diensten van RFH.
168. Het marktonderzoek wijst echter ook uit dat kwekers alternatieven hebben. Ruim een derde van de respondenten noemt Ai2 (circa 14%), zelf rekeningen sturen (circa 10%), direct factureren (circa 10%) als alternatieven voor financiële afhandeling door RFH. Daarnaast worden ook andere (digitale) handelsplatforms en andere betaalsystemen door kwekers genoemd als reële alternatieven.¹³² Een deel van de respondenten (circa 30%) geeft aan geen alternatieven te zien.¹³³
169. Uit het marktonderzoek blijkt verder dat de mate waarin RFH de afrekenplicht en de BVO regeling strakker of minder strak controleert en handhaaft van invloed is op de mate van gebruik van een alternatieve betalingsprovider als Ai2. Daarnaast blijkt ook dat sommige kwekers gebruik maken van Ai2 op instigatie van de koper. Ook wordt Ai2 regelmatig gebruikt door importerende groothandels die niet of minder gebonden zijn aan de afrekenplicht van RFH.¹³⁴
170. De voorwaarden wat betreft BVO die gelden voor leden van RFH lijken in beperkte mate belemmerend te zijn voor het uitbreiden van handel buiten RFH om. De daarover verschuldigde commissiebijdrage aan RFH plaatst directe transacties buiten RFH in een financieel nadeligere positie in vergelijking met directe transacties via RFH. Dit maakt dat leden-kwekers over het algemeen gezien minder snel geneigd zullen zijn om buiten RFH om te handelen als handel via RFH ook een mogelijkheid is. Kwekers lijken de nadelen echter af te wegen tegen andere voordelen van buiten RFH om handelen.

6.3.1.6.5 Er is geen aanleiding om de relevante markt nader te segmenteren naar productcategorieën

171. Uit de enquêteresultaten onder kopers komt naar voren dat de mogelijkheden om directe transacties buiten RFH om te doen en die uit te breiden niet veel verschillen tussen de productcategorieën. De mate waarin kopers verschillende productcategorieën inkopen via directe

¹³⁰ Antwoorden op aanvullende vragen d.d. 14 april 2021, ACM/IN/612361, Bijlage 18 bij de aanvraag: BVO analyse 2018-2019 per FPC_1.

¹³¹ Onderzoek Centerdata naar overname sierteeltvervoeders, rapportage onderzoek onder kopers, ACM/INT/431529, Tabel 3.3.

¹³² Onderzoek Centerdata naar overname sierteeltvervoeders, rapportage onderzoek onder kwekers, ACM/INT/431528, Paragraaf 3.3, p. 23 en 24.

¹³³ Berekeningen van de ACM op basis van door Centerdata gerapporteerde data uit de enquête onder kwekers op basis van antwoorden op vraag 15: "Wat zijn voor u reële alternatieven voor de afrekening van directe transacties via RFH?"

¹³⁴ Gespreksverslag Ai2, ACM/UIT/556931.

transacties buiten RFH om verschilt wel enigszins tussen de productcategorieën maar niet in zodanige mate dat dit voor bepaalde productcategorieën tot een andere conclusie zou moeten leiden.

172. Uit informatie van partijen blijkt dat variëteit van de verkopen via kloktransacties en directe transacties met financiële afhandeling niet in significante mate van elkaar verschilt.¹³⁵ Alle 27 productcategorieën worden via beide kanalen verhandeld. De ACM ziet hetzelfde beeld in de enquêteresultaten met betrekking tot de mate waarin kopers de verschillende productcategorieën via directe transacties buiten RFH om inkopen. De diensten die RFH en andere handelsplatforms aanbieden aan kwekers en kopers verschillen ook niet voor verschillende productcategorieën.
173. Wat betreft de mate waarin directe transacties buiten RFH om kunnen worden uitgebreid geeft rond de 60% van de respondent kopers aan dat dit niet verschilt voor verschillende sierteeltproducten.
174. Gelet op het voorgaande concludeert de ACM dat het niet aannemelijk is dat de mogelijkheden om sierteelt in te kopen via directe transacties buiten RFH om significant verschillend zijn voor de 27 productcategorieën. Er is dus geen aanleiding om de productmarkt verder op segmenteren naar (groepen van) productcategorieën binnen de sierteelt.

6.3.1.6.6 Conclusie: Directe transacties buiten RFH om behoren tot de markt voor het faciliteren van sierteelthandelstransacties

175. Uit het voorgaande blijkt dat een significant deel van de kopers aangeeft directe transacties buiten RFH om als alternatief te zien voor kloktransacties en directe transacties met financiële afhandeling door RFH. Dit wordt weerspiegeld in de mate waarin door kopers ook directe transacties buiten RFH om daadwerkelijk worden gerealiseerd. De kwekers zijn iets terughoudender in hun beoordeling van directe transacties als alternatief, maar ook daar ziet een deel van de kwekers directe transacties buiten RFH om als alternatief voor handelen via RFH.
176. De analyse van ACM op basis van de enquêteresultaten wijst bovendien uit dat kopers hun directe transacties buiten RFH om met tussen de 5,6% en 10,5% van de totale handelswaarde op RFH zouden kunnen uitbreiden.
177. De ACM concludeert verder dat de voorwaarden wat betreft BVO die gelden voor leden van RFH slechts in beperkte mate belemmerend lijken te zijn voor het uitbreiden van handel buiten RFH. De ACM ziet tegelijkertijd dat kwekers (zowel leden als niet-leden) in significante mate buiten RFH om handelen.
178. Gelet op het voorgaande komt de ACM tot de conclusie dat directe transacties buiten RFH om in voldoende mate een substituuat vormen voor kloktransacties en directe transacties via RH en derhalve tot dezelfde productmarkt behoren als kloktransacties en directe transacties via RFH. De ACM zal de concurrentiedruk die uitgaat van directe transacties buiten RFH om daarom volledig meewegen in de beoordeling van de marktpositie van RFH op de relevante productmarkt voor het faciliteren van sierteelt-handelstransacties. Er is geen aanleiding om binnen de relevante

¹³⁵ E-mail van RFH van 25 januari 2012, ACM/IN/579879, Bijlagen: 5.1.2 20210107_Diversiteit Assortiment Royal FloraHolland en 5.1.1 20210107_Notitie Diversiteit Assortiment MT-RFH_1

productmarkt een nader onderscheid te maken naar verschillende productcategorieën binnen de sierteelthandel.

179. In het vervolg van dit besluit gaat de ACM daarom uit van een relevante productmarkt voor het faciliteren van sierteelt-handelstransacties zonder onderscheid naar productcategorieën die zowel kloktransacties als directe transacties met en zonder financiële afhandeling door RFH omvat.

6.3.2 Relevante geografische markt voor het faciliteren van sierteelthandelstransacties

6.3.2.1 Inleiding

180. In het meldingsbesluit concludeert de ACM dat zij in de vergunningsfase nader onderzoek wil doen naar de afbakening van de relevante productmarkt voor het vermarkten van sierteeltproducten. In het verlengde daarvan, zal de ACM ook in de vergunningsfase nader onderzoek doen naar de afbakening van de relevante geografische markt voor het vermarkten van sierteeltproducten. Met name indien BVO tot de productmarkt zou behoren, kan dit invloed hebben op de afbakening van de geografische markt.¹³⁶
181. In randnummer 178 heeft de ACM geconcludeerd dat de directe transacties buiten RFH om tot de productmarkt behoren. In de vergunningsfase is bij de afbakening van de geografische markt niet alleen gekeken naar buitenlandse veilingen als alternatief maar tevens naar de directe inkoop vanuit het buitenland en de directe afzet naar het buitenland als alternatief. De ACM oordeelt op basis van het hiernavolgende dat het onderzoek zowel aanwijzingen oplevert voor een Europese als een nationale markt. In onderhavige besluit laat de ACM in het midden hoe ruim de geografische markt moet worden afgebakend, omdat de uiteindelijke materiele beoordeling daardoor niet wordt beïnvloed.

6.3.2.2 Opvatting van partijen

182. Partijen zijn van mening zijn dat de geografische markt voor het vermarkten van sierteelt wereldwijd is of ten minste Europa omvat.¹³⁷ Partijen geven aan dat de parameters die in 2007 zijn gebruikt nog steeds actueel zijn. Partijen geven aan dat er geen belemmeringen voor kwekers en kopers zijn om sierteeltproducten over de hele wereld te verhandelen.¹³⁸ Ook blijkt volgens partijen uit bestaande handelsstromen van en naar de lidstaten van de Europese Unie dat kwekers en kopers sierteeltproducten in de gehele Europese Unie vermarkten en dat er geen belemmeringen zijn om dit te intensiveren.¹³⁹ Partijen geven aan dat er meer dan voldoende mogelijkheden voor kwekers en kopers zijn om hun sierteeltproducten buiten Nederland te vermarkten.¹⁴⁰ Ook geven partijen aan dat kwekers bereid zijn om uit te wijken naar andere

¹³⁶ Meldingsbesluit, randnummers 105 en 106.

¹³⁷ Antwoorden partijen op aanvullende vragen ACM van 14 april 2021, ACM/IN/612361, document 20210505 beantwoording vragen ACM PRDF-4300805, 6.32.

¹³⁸ Antwoorden partijen op aanvullende vragen ACM van 14 april 2021, ACM/IN/612361, document 20210505 beantwoording vragen ACM PRDF-4300805, 6.35-6.38.

¹³⁹ Antwoorden partijen op aanvullende vragen ACM van 14 april 2021, ACM/IN/612361, document 20210505 beantwoording vragen ACM PRDF-4300805, 6.39.

¹⁴⁰ Antwoorden partijen op aanvullende vragen ACM van 14 april 2021, ACM/IN/612361, document 20210505 beantwoording vragen ACM PRDF-4300805, 6.40.

geografische gebieden waar kopers aanwezig zijn en vice versa.¹⁴¹ Daarnaast is volgens partijen het prijsniveau op de Europese afzetmarkt vergelijkbaar.¹⁴²

183. Partijen noemen daarnaast een aantal internationale ontwikkelingen: schaalvergroting, verschuiving van productie naar andere (met name lage lonen-) landen, internetverkoop en steeds meer globale transportstromen. Partijen verwachten dat het aantal Nederlandse leden sterk zal blijven afnemen, en dat het areaal per lid/aanvoerder zal blijven toenemen en dat kwekers zich gaan clusteren om hun sierteeltproducten via hun eigen verkoopapparaat te verkopen.¹⁴³
184. Partijen noemen ook dat in Nederland grote partijen als DFG en Fleurametz buiten RFH om in het buitenland inkopen. Partijen noemen ook een handelaar actief op de Britse markt, een Duitse retailer. Ook noemen partijen Landgard en Omniflora als voorbeelden die buiten RFH om inkopen.¹⁴⁴
185. Partijen menen dat de afbakening van de relevante geografische markt voor wat betreft de overige diensten die door RFH worden aangeboden in het midden kan blijven.¹⁴⁵

6.3.2.3 Onderzoek vergunningsfase

186. In de vergunningsfase heeft de ACM onderzocht of buitenlandse veilingen en directe transacties vanuit het buitenland en naar het buitenland een alternatief zijn. De ACM heeft eerst de bestaande (internationale) handelsstromen van sierteeltproducten bekeken om te bepalen of kwekers en kopers buiten Nederland de sierteeltproducten verhandelen en of dit aanwijzingen geeft voor een Europese markt. Vervolgens zijn de resultaten uit het marktonderzoek geanalyseerd om te bepalen in welke mate buitenlandse veilingen als alternatief worden gezien door marktpartijen. Ook is bekeken in welke mate directe transacties vanuit het buitenland en naar het buitenland als alternatief worden gezien door marktpartijen.

6.3.2.3.1 Huidige (internationale) handelsstromen

187. Uit onderstaande gegevens blijkt dat kwekers en kopers sierteeltproducten in de gehele EU verhandelen. Nederland fungeert daarbij voor de EU als 'draaischijf' vooral uit de productielanden buiten de EU. In het navolgende wordt ingegaan op de sierteeltproductie in de EU, de importstromen en de exportstromen.
188. Er zijn drie belangrijke consumptiecentra voor sierteeltproducten: Europa, Azië en de Verenigde Staten (het Midden-Oosten is een opkomende markt). Europa wordt voornamelijk bediend door eigen productie en door de productie in Kenia, Ethiopië, Ecuador en Colombia. Belangrijke productielanden in Europa zijn Nederland, Italië, Duitsland, Frankrijk, Spanje en het Verenigd

¹⁴¹ Antwoorden partijen op aanvullende vragen ACM van 14 april 2021, ACM/IN/612361, document 20210505 beantwoording vragen ACM PRDF-4300805, 6.41.

¹⁴² Antwoorden partijen op aanvullende vragen ACM van 14 april 2021, ACM/IN/612361, document 20210505 beantwoording vragen ACM PRDF-4300805, 6.42.

¹⁴³ Antwoorden partijen aanvullende vragen 26 juli 2021, ACM/IN/634501, 2^e alinea.

¹⁴⁴ Antwoorden partijen aanvullende vragen 26 juli 2021, ACM/IN/634501, 6.1.

¹⁴⁵ Antwoorden partijen op aanvullende vragen ACM van 14 april 2021, ACM/IN/612361, document 20210505 beantwoording vragen ACM PRDF-4300805, 6.44.

Koninkrijk. De VS wordt met name vanuit Ecuador en Colombia beleverd. Azië wordt met name regionaal beleverd.¹⁴⁶

189. De totale productie van bloemen en planten in de EU (en VK) in 2019 was ruim € 22 miljard. De productie van bloemen en planten in Nederland was € 6,7 miljard in 2019. Dit betreft 30% van de totale productie in de EU, zie Tabel 4. Het aandeel van Nederland in de Europese sierteeltproductie is in 2019 licht gedaald ten opzichte van 2018.

Tabel 4: Sierteeltproductie EU.¹⁴⁷

Lidstaat	2017 (in miljoen €)	%	2018 (in miljoen €)	%	2019 (in miljoen €)	%
Nederland	7.043	32%	7.059	32%	6.717	30%
Italië	2.766	12%	2.766	13%	2.823	13%
Duitsland	2.595	12%	2.755	13%	2.792	13%
Frankrijk	2.538	11%	2.543	12%	2.711	12%
Spanje	2.595	12%	1.942	9%	2.313	10%
België	525	2%	588	3%	603	3%
Denemarken	492	2%	492	2%	515	2%
Portugal	466	2%	466	2%	471	2%
VK	1.541	7%	1.541	7%	1.481	7%
[...]						
Totaal EU (+VK)	22.260	100%	21.857	100%	22.099	100%

Huidige handelsstromen: import

190. Nederland importeert voor ruim € 2 miljard aan bloemen en planten in 2019, zie ook Tabel 5. De Europese bloemen- en plantenimport ziet op een totaal van ruim € 5,5 miljard in 2019, waar Nederland een aandeel van 36,35% in heeft. Het aandeel van Nederland in de totale Europese bloemen- en plantenimport is in de periode 2014 – 2019 licht gestegen van 33,54% naar 36,35%.
191. Het aandeel van Nederland in de Europese bloemenimport en in de Europese plantenimport verschilt. Het aandeel van Nederland in de bloemenimport ligt hoger dan voor de plantenimport, respectievelijk 44,56% en 29,32% in 2019.¹⁴⁸

¹⁴⁶ Antwoorden partijen aanvullende vragen 14 april 2021, ACM/IN/612363, bijlage 6. Dit is bevestigd tijdens de site-visit, ACM/INT/426026.

¹⁴⁷ Marktrapport Flowers and ornamental Plants – production, statistics 2010 – 2019 (EC), ACM/INT/431906.

¹⁴⁸ Deze cijfers komen nagenoeg overeen met de cijfers uit het AIPH rapport International Statistics Flowers and Plants, ACM/INT/431954.

Tabel 5: Aandeel Nederland in Europese bloemen- en plantenimport (2014, 2018 en 2019).¹⁴⁹

		Totaal EU (€ mln)	Aandeel NL (€ mln)	Aandeel NL (%)
2014	Bloemen	2.207	961	43,54%
	Planten	2.304	552	23,96%
	Totaal	4.511	1.513	33,54%
2018	Bloemen	2.632	1.131	42,97%
	Planten	2.975	876	29,45%
	Totaal	5.607	2.007	35,79%
2019	Bloemen	2.621	1.168	44,56%
	Planten	3.066	899	29,32%
	Totaal	5.687	2.067	36,35%

192. De landen waarvandaan de sierteeltproducten door de EU worden geïmporteerd verschillen tussen de bloemen en de planten, zie ook Tabel 6 en Tabel 7. Bloemen worden voor een groot deel vanuit buiten de EU geïmporteerd. Belangrijke importlanden voor de bloemen zijn Kenia en Ethiopië. Het aandeel van Nederland in de Europese bloemenimport vanuit deze landen is respectievelijk 52,4% en 82,1% in 2019.
193. De plantenhandel vindt voornamelijk binnen de EU plaats. Belangrijke importlanden zijn Duitsland en België. Het aandeel van Nederland in de Europese plantenimport vanuit deze landen is respectievelijk 32,27% en 44,39% in 2019.

Tabel 6: Aandeel Nederland in Europese import naar land herkomst - bloemen (2019).¹⁵⁰

Herkomst	Totaal EU (€ mln)	Aandeel NL (%)
Kenia	605	52,40%
Ecuador	416	22,12%
Italië	193	47,15%
Colombia	198	25,25%
Ethiopië	173	82,08%
Duitsland	108	64,81%
Israël	64	73,44%
Overig	864	41,55%
Totaal	2.621	44,56%

¹⁴⁹ Berekening ACM op basis van antwoorden partijen aanvullende vragen van ACM van 26 juli 2021, ACM/IN/634501, bijlage 1b.

¹⁵⁰ Antwoorden aanvullende vragen van ACM van 26 juli 2021, ACM/IN/634501, bijlage 1b.

Tabel 7: Aandeel Nederland in Europese import naar land herkomst - planten (2019).¹⁵¹

Herkomst	Totaal EU (€ mln)	Aandeel NL (%)
Duitsland	753	32,27%
Italië	473	15,01%
België	392	44,39%
Spanje	236	19,49%
Denemarken	227	18,06%
Polen	172	17,44%
Frankrijk	95	17,89%
Overig	718	38,58%
Totaal	3.066	29,32%

194. Het importaandeel in de Nederlandse handel is de afgelopen jaren licht gestegen zie ook Tabel 4 en Tabel 5. Van de handel via Nederland ziet ongeveer 23,5% op import in 2019 (€ 6,7 miljard sierteeltproductie in Nederland, € 1,16 miljard bloemenimport en € 0,9 miljard plantenimport). In 2018 was het importaandeel in de Nederlandse handel ongeveer 22,2% (€ 7,05 miljard sierteeltproductie, € 1,13 miljard bloemenimport en € 0,88 miljard plantenimport).
195. Het aandeel van RFH in de sierteeltimport van Nederland is 40% in 2019, waar het aandeel van RFH in de Nederlandse bloemenimport 63% en in de Nederlandse plantenimport 9% is (zie ook tabel 8). Het aandeel van RFH in de Nederlandse sierteeltimport is in de periode 2014 -2019 afgenomen van 49% naar 40%. Een afname geldt voor zowel de bloemen als de planten.

¹⁵¹ Antwoorden aanvullende vragen van ACM van 26 juli 2021, ACM/IN/634501, bijlage 1b.

Tabel 8: Aandeel RFH in import Nederland (2014, 2018 en 2019).¹⁵²

		Bloemenimport		Plantenimport		Totale import	
		(€ mln)	(%)	(€ mln)	(%)	(€ mln)	(%)
2014	Via RFH	653,48	68%	93,84	17%	747,32	49%
	<i>klok</i>	442,06	46%	44,16	8%	486,22	32%
	<i>direct</i>	211,42	22%	49,68	9%	261,1	17%
	Niet via RFH	307,52	32%	458,16	83%	765,68	51%
	Totaal	961	100%	552	100%	1.513	100%
2018	Via RFH	711,9	63%	78,84	9%	790,74	39%
	<i>klok</i>	474,6	42%	35,04	4%	509,64	25%
	<i>direct</i>	226	20%	43,8	5%	269,8	13%
	Niet via RFH	418,1	37%	797,16	91%	1.215,26	61%
	Totaal	1.130	100%	876	100%	2.006	100%
2019	Via RFH	735,84	63%	80,91	9%	816,75	40%
	<i>klok</i>	490,56	42%	35,96	4%	526,52	25%
	<i>direct</i>	245,28	21%	44,95	5%	290,23	14%
	Niet via RFH	432,16	37%	818,09	91%	1.250,25	60%
	Totaal	1.168	100%	899	100%	2.067	100%

Huidige handelsstromen: export

196. Van de Nederlandse sierteeltproductie (€ 6,7 miljard) en de geïmporteerde sierteeltproducten (ruim € 2 miljard) exporteert Nederland in 2019 wereldwijd ruim 70% (€ 6,2 miljard, waarvan € 3,8 miljard aan bloemen en € 2,4 miljard aan planten). Een groot deel van de geëxporteerde bloemen en planten is bestemd voor Europese landen. Belangrijke exportlanden zijn Duitsland (€ 1,6 miljard in 2019), Verenigd Koninkrijk (€ 0,8 miljard in 2019) en Frankrijk (€ 0,8 miljard in 2019), zie ook Tabel 9.

Tabel 9: Exportlanden Nederland van bloemen en planten 2019 (in miljoen EUR).¹⁵³

Bestemming	Export (in miljoen €)	Aandeel totale export Nederland (%)
Duitsland	1.666	26,7%
VK	855	13,7%
Frankrijk	813	13,0%
Italië	301	4,8%
Polen	274	4,4%
België	267	4,3%
Rusland	227	3,6%
Zwitserland	193	3,1%
Zweden	171	2,7%
Oostenrijk	146	2,3%
Overig	1.322	21,4%
Totaal	6.235	100%

¹⁵² Berekening ACM op basis van antwoorden partijen aanvullende vragen van ACM van 26 juli 2021, ACM/IN/634501, bijlage 1b.

¹⁵³ Artikel Floridata (2020), ACM/INT/431912.

197. Het aandeel van Nederland in de bloemen- en plantenimport vanuit lidstaten van de Europese Unie is aanzienlijk, zie Tabel 10. Zo is bijvoorbeeld het aandeel van Nederland in de import van Duitsland ongeveer 79% en in de import van Frankrijk ongeveer 73% in 2019. De landen zijn niet alleen afhankelijk van de import, aangezien zij ook zelf sierteeltproducten produceren (zie ook Tabel 4).

Tabel 10: Aandeel Nederland in import vanuit lidstaten EU (en VK) naar bestemming (2014, 2018 en 2019).¹⁵⁴

	2014			2018			2019		
	Import (€ mln)	Aandeel NL (€ mln)	Aandeel NL (%)	Import (€ mln)	Aandeel NL (€ mln)	Aandeel NL (%)	Import (€ mln)	Aandeel NL (€ mln)	Aandeel NL (%)
Duitsland	2.087	1.641,31	79%	2.079	1.676,92	81%	2.103	1.662,96	79%
VK	1.104	802,56	73%	1.132	831,51	73%	1.180	856,31	73%
Frankrijk	1.035	688,77	67%	1.181	781,2	66%	1.236	814,8	66%
België	306	225,45	74%	326	253,94	78%	364	265,24	73%
C-O Europa	2.236	1.128,08	50%	2.901	1.328,74	46%	3.018	1.537,87	51%
Zuid-Europa	699	410,37	59%	839	465,85	56%	863	474,36	55%
Noord-Europa	741	425,04	57%	765	415,32	54%	781	436,47	56%

Geen belemmeringen voor Europese afzet en inkoop

198. Binnen de EU gelden geen substantiële importheffingen voor sierteeltproducten. De belangrijke importlanden Ethiopië en Kenia vallen respectievelijk onder de EBA-regeling en het Generalised Scheme of Preferences systeem. Dit betekent dat er geen (of verlaagde) tarieven en quota gelden voor invoer van producten vanuit deze landen die de EU binnenkomen.¹⁵⁵ Ook geldt voor handel vanuit Colombia, Ecuador en Israël een nultarief volgens partijen. Volgens partijen gelden ook voor de exportlanden buiten de EU, het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland, een tarief van 0%.¹⁵⁶
199. Vrijwel alle plantaardige producten, waaronder sierteeltproducten, zijn per 14 december 2019 fyto-sanitair certificaat plichtig bij import op basis van de nieuwe Europese Plantgezondheidsverordening (EU)2016/2031.¹⁵⁷ Alle producten moeten bij import in de EU voorzien zijn van een fyto-sanitair certificaat. Deze maatregelen moeten het binnenbrengen en de verdere verspreiding in de EU van schadelijke organismen voorkomen. De ACM heeft geen indicaties dat de fyto-sanitaire controles handelsbelemmeringen vormen voor de invoer van sierteeltproducten in de EU.
200. De ACM heeft geen indicaties dat de transportkosten die gemoeid zijn met de import van sierteeltproducten buiten de EU restrictief zijn voor de handel. Partijen bevestigen dat de kwekers

¹⁵⁴ Berekening ACM op basis van antwoorden partijen aanvullende vragen van ACM van 26 juli 2021, ACM/IN/634501, Bijlage 1b.

¹⁵⁵ Generalised Scheme of Preferences (GSP) – Trade – European Commission.

¹⁵⁶ Antwoorden aanvullende vragen van ACM van 14 april 2021, ACM/IN/612361, paragraaf 6.35.

¹⁵⁷ Verordening (EU) 2016/2031 van het Europees Parlement van 26 oktober 2016 betreffende beschermende maatregelen tegen plaagorganismen bij planten.

gevestigd buiten Europa veelal gevestigd zijn in regio's waar de productiekosten lager liggen dan in Europa vanwege gunstiger klimaat en lagere lonen. De hogere transportkosten worden gecompenseerd met de lagere productiekosten.¹⁵⁸

201. De ACM concludeert uit voorgaande dat de import- en export stromen via Nederland aanzienlijk zijn. Nederland heeft een belangrijke rol in de Europese import en fungeert als een draaischijf voor Europa. De internationale handelsstromen en het ontbreken van significante handelsbelemmeringen geven sterke aanwijzingen voor een geografische markt die tenminste de EU omvat.

6.3.2.3.2 Locaties kwekers en handelaren

202. De ACM heeft de locaties van de gebruikers, kwekers en de kopers, van het handelsplatform bekeken. RFH biedt een handelsplatform waarop zij transacties in sierteelproducten faciliteert. Dit handelsplatform brengt het aanbod van kwekers en de vraag van handelaren bij elkaar.
203. Uit aangeleverde informatie van partijen blijkt dat **[80-90%]** van de via RFH te verhandelde sierteelproducten afkomstig is van Nederlandse sierteelproducenten (zowel kwekers die lid zijn als kwekers die niet lid zijn).¹⁵⁹ Uit deze informatie blijkt ook dat **[90-100%]** van de bij partijen verhandelde sierteelproducten via RFH gekocht worden door in Nederland gevestigde handelaren.¹⁶⁰
204. Ook heeft de ACM aan andere (fysieke en online) marktplaatsen gevraagd waarvandaan de via hun marktplaats verhandelde sierteelproducten afkomstig zijn en waar de sierteelproducten naar toe gaan. De antwoorden geven een wisselend beeld. Sommige marktplaatsen geven aan dat een groot deel van de sierteelproducten afkomstig is van kwekers gevestigd in eigen land en worden gekocht door handelaren gevestigd in eigen land.¹⁶¹ Andere marktplaatsen geven aan dat het merendeel vanuit het buitenland en/of naar het buitenland wordt verhandeld.¹⁶²
205. De via RFH verhandelde sierteelproducten en de elders in Nederland verhandelde sierteelproducten gaan voor het merendeel fysiek via de RFH-handelsterreinen vanuit de productiegebieden. Volgens partijen komt dat doordat veel marktpartijen zijn gevestigd op één van de handelsterreinen van RFH. Dit betekent niet dat deze fysieke stromen via de interne infrastructuur van RFH op de handelsterreinen hoeven te gaan.¹⁶³
206. De ACM concludeert uit voorgaande dat de handel en de vestiging van de gebruikers van het platform sterk geconcentreerd zijn in Nederland. Daarnaast gaat een groot deel van de sierteelproducten fysiek via één van de handelsterreinen van RFH. Dit geeft aanwijzingen voor een nauwere markt dan ten minste de EU.

¹⁵⁸ Antwoorden partijen aanvullende vragen van 14 april 2021, ACM/IN/612361, 6.37

¹⁵⁹ Verkoopwaarde kwekers niet-leden ACM/INT/431924; verkoopwaarde kwekers leden, ACM/INT/431922.

¹⁶⁰ Inkoopwaarde handelaren, ACM/INT/431925.

¹⁶¹ Informatieverzoek Danpot, ACM/IN/624512; Informatieverzoek Clock Online, ACM/IN/625017; Informatieverzoek Plantion, ACM/IN/619224; Informatieverzoek New Green Market, ACM/UIT/556239; Gespreksverslag Rhein-Maas, ACM/UIT/557057, p.3.

¹⁶² Informatieverzoek Xpol, ACM/IN/625620; Informatieverzoek FlorAcces, ACM/IN/627558.

¹⁶³ Antwoorden partijen aanvullende vragen van ACM van 26 juli 2021, ACM/IN/634501, 8.1

6.3.2.3.3 Alternatieven in het buitenland

207. De ACM heeft in haar marktonderzoek onderzocht of kwekers en kopers buitenlandse verkoop- en inkoopmogelijkheden als alternatief zien.
208. De ACM heeft in haar marktonderzoek kwekers gevraagd of zij ook bij andere veilingen of afzetorganisaties de sierteeltproducten aanvoeren. Meer dan 40% van de kwekers antwoordt hierop bevestigend (N=1329). Een groot deel (79,5%) van de kwekers geeft aan ook via Rhein-Maas sierteeltproducten af te zetten. Een klein deel van de kwekers voert ook sierteeltproducten aan bij Landgard (16,6%) en bij Euroveiling Brussel (5,5%).¹⁶⁴ De ACM heeft kwekers ook bevraagd in welke mate kwekers afzet via een andere marktplaats als alternatief zien indien de kweker gebruikmaakt van RFH als marktplaats. Uit de resultaten blijkt dat meer dan 80% van de kwekers andere afzetmogelijkheden (Euroveiling, Landgard, Plantion, Rhein-Maas, Clock Online of anders) niet of nauwelijks of in beperkte mate als een alternatief zien voor de meeste plant- of bloemsoorten.¹⁶⁵
209. De ACM heeft in haar marktonderzoek kopers gevraagd of zij via buitenlandse kanalen inkopen. De resultaten laten zien dat een klein deel van de respondenten gebruik maakt van de inkoopkanalen direct van kwekers in de EU of VK (zonder NL) of buiten de EU en het VK. Dit betreft voor de EU of VK (zonder NL) 17,9% van de kopers-respondenten en representeert 2,78% van de totale inkoopwaarde in 2020. Voor buiten de EU en het VK betreft dit 8,7% van de kopers-respondenten en representeert dit 3,4% van de totale inkoopwaarde in 2020. Alleen voor rozen en tulpen liggen deze percentages significant hoger.¹⁶⁶
210. Ook geeft een klein deel van de kopers aan sierteeltproducten in te kopen via een andere marktplaats in de EU of VK of buiten de EU en het VK. Dit betreft 3,2% van de kopers en representeert 0,29% van totale inkoopwaarde in 2020. Voor buiten de EU of VK betreft dit 0,9% van de kopers en is het aandeel van totale inkoopwaarde verwaarloosbaar.¹⁶⁷ Een groot deel van de respondenten (kopers) geeft evenwel aan dat andere marktplaatsen (Euroveiling Brussel, Landgard en Rhein-Maas) geen volwaardig alternatief zijn voor RFH. Het percentage kopers dat aangeeft dat een bepaalde dienst of functie bij een andere marktplaats wél een volwaardig alternatief is varieert tussen de 4%-20%.¹⁶⁸
211. Aan de kopers (N=171) is gevraagd in hoeverre zij de inkoop via andere marktplaatsen kunnen uitbreiden.¹⁶⁹ 32,2% van de respondenten geven aan de inkoop niet uit te kunnen breiden naar andere marktplaatsen. 30,4% van de respondenten geven aan met 10% of minder de inkoop bij

¹⁶⁴ Onderzoek Centerdata naar overname sierteeltvervoerders, rapportage onderzoek onder kwekers, ACM/INT/431528, paragraaf 2.5.

¹⁶⁵ Onderzoek Centerdata naar overname sierteeltvervoerders, rapportage onderzoek onder kwekers, ACM/INT/431528, paragraaf 3.4.

¹⁶⁶ Berekeningen gemaakt door de ACM op basis van door Centerdata gerapporteerde data uit de enquête onder kopers; Onderzoek Centerdata naar overname sierteeltvervoerders, rapportage onderzoek onder kopers, ACM/INT/431529, paragraaf 3.1.

¹⁶⁷ Berekeningen gemaakt door de ACM op basis van door Centerdata gerapporteerde data uit de enquête onder kopers; Onderzoek Centerdata naar overname sierteeltvervoerders, rapportage onderzoek onder kopers, ACM/INT/431529, paragraaf 3.1.

¹⁶⁸ Onderzoek Centerdata naar overname sierteeltvervoerders, rapportage onderzoek onder kopers, ACM/INT/431529, paragraaf 3.6.

¹⁶⁹ Plantion (Ede) valt hier ook onder.

andere marktplaatsen uit te kunnen uitbreiden. 14,6% van de respondenten geven aan met meer dan 50% te kunnen uitbreiden naar andere marktplaatsen.¹⁷⁰

212. Aan de kopers (N=261) is ook gevraagd tot welke extra kosten het uitbreiden van inkoop via andere marktplaatsen zou leiden. 44,4% van de respondenten geeft aan dat dit zal leiden tot extra kosten. 13,4% van de respondenten geven aan dat dit weinig tot geen extra kosten geeft. 35,6% van de respondenten weet dit niet. 2,6% van de respondenten geven aan dat dit tot lagere kosten zou leiden.¹⁷¹ De extra kosten zien volgens een deel van de respondenten op transportkosten, personeelskosten en kosten door tijdverlies.
213. Ook blijkt uit het kwalitatieve onderzoek onder alternatieve fysieke en online marktplaatsen dat het merendeel ziet dat buitenlandse (fysieke en online) marktplaatsen weinig/geen concurrentiedruk opleveren.¹⁷² Een marktplaats licht toe dat dit komt omdat andere fysieke marktplaatsen in Europa vooral regionaal actief zijn en daarom geen concurrent zijn.¹⁷³ Een andere marktpartij noemt dat er maar één andere fysieke buitenlandse marktplaats in Europa is welke gedeeltelijk in handen is van RFH.¹⁷⁴ Eén buitenlandse marktplaats noemt wél dat zij sterke concurrentie ervaart van andere marktplaatsen waaronder RFH.¹⁷⁵ Eén Nederlandse marktplaats noemt dat zij concurrentiedruk ervaart van een Duitse marktplaats.¹⁷⁶
214. Ook uit de huidige internationale handelsstromen blijkt dat buitenlandse kwekers handelen buiten Nederland (en RFH) om en dat Nederlandse handelaren (deels) direct inkopen bij kwekers in het buitenland. In 2019 werd 60% van de sierteeltimport naar Nederland verhandeld zonder tussenkomst van RFH (zie ook Tabel 8). Een grote Nederlandse marktpartij geeft wel aan dat de rechtstreekse lijnen met kwekers in het buitenland beperkt zijn. Dit gaat volgens de marktpartij om kleine bedragen ten opzichte van de totale markt.¹⁷⁷ Een andere marktpartij noemt dat kwekers in Kenia en Ethiopië rechtstreekse lijnen opzetten. Als voorbeeld noemt deze marktpartij dat Afrikaanse kwekers direct zijn gaan handelen met Russische kopers.¹⁷⁸
215. De ACM concludeert dat een aanzienlijk deel van de handelaren buitenlandse marktplaatsen niet als een alternatief ziet voor de handel die in Nederland plaatsvindt. Dit geeft aanwijzingen voor een nauwere markt dan ten minste de EU.

6.3.2.4 *Beoordeling door de ACM*

216. De ACM ziet dat de (toenemende) internationale handelsstromen via Nederland aanzienlijk zijn en Nederland een belangrijke rol heeft in de Europese import. Ruim 20% van de sierteeltproducten die via Nederland worden verhandeld is import, de rest betreft

¹⁷⁰ Onderzoek Centerdata naar overname sierteeltvervoerders, rapportage onderzoek onder kopers, ACM/INT/431529, paragraaf 3.7.

¹⁷¹ Analyse gemaakt door de ACM op basis van door Centerdata gerapporteerde data uit de enquête onder kopers, ACM/INT/431962.

¹⁷² Informatieverzoek Clock Online, ACM/IN/625017; Informatieverzoek New Green Market, ACM/UIT/556239; Informatieverzoek Xpol, ACM/IN/625620; Informatieverzoek Danpot, ACM/IN/624512; Informatieverzoek Floraces, ACM/IN/627558.

¹⁷³ Informatieverzoek Danpot, ACM/IN/624512.

¹⁷⁴ Informatieverzoek New Green Market, ACM/UIT/556239.

¹⁷⁵ Informatieverzoek Rhein-Maas, ACM/IN/625131.

¹⁷⁶ Informatieverzoek Plantion, ACM/IN/619224

¹⁷⁷ Gespreksverslag DFG, ACM/UIT/556633.

¹⁷⁸ Gespreksverslag Floranti, ACM/UIT/556637.

sierteelproducten die in Nederland zijn geproduceerd. De importen in Nederland zijn voor een belangrijk deel afkomstig vanuit landen buiten de EU en het VK.

217. Wanneer er sprake is van eenzijdige export van het ene gebied naar een ander gebied, zoals bij sierteelproducten van de productielanden naar de consumptiecentra, dient bij de beoordeling van een fusie in de importerende regio rekening gehouden te worden met de output van producenten in de exporterende regio.¹⁷⁹
218. Ruim 70% van de Nederlandse productie en import wordt vervolgens geëxporteerd naar de rest van Europa. De belangrijkste exportlanden zijn Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Italië. Circa 70% van de totale export gaat naar 7 EU landen en het VK. Er zijn geen handelsbelemmeringen binnen Europa en ook niet vanuit de belangrijke importlanden.
219. Het voorgaande geeft sterke aanwijzingen dat de markt voor het faciliteren van sierteelhandstransacties tenminste een EU-wijde dimensie heeft. De hierboven beschreven situatie komt op hoofdlijnen ook overeen met de situatie zoals die zich voordeed op het moment van beoordeling van de fusie van Bloemenveiling Aalsmeer en FloraHolland in 2007. In dat besluit constateerde de NMa dat de geografische markt voor het vermarkten van sierteelproducten ten minste de Europese Unie omvat.¹⁸⁰
220. Uit het marktonderzoek van de ACM blijkt evenwel dat, hoewel grote internationale handelsstromen via Nederland worden verhandeld, de sierteelhandel zelf en de daarbij betrokken partijen fysiek sterk geconcentreerd zijn in Nederland. De marktplaats RFH fungeert als een platform waar kwekers en handelaren samenkomen. De deelnemers aan het platform zijn voor ruim 90% gevestigd in Nederland. De handelaren gevestigd in Nederland zorgen er vervolgens voor dat de handel correct en tijdig bij de afnemers wordt geleverd in binnen- en buitenland. Het merendeel van de handel geproduceerd in Nederland wordt ook fysiek via de handelsterreinen (van RFH) verwerkt. Ook gaat een groot deel van de import met bestemming EU fysiek via Nederland. Daarnaast ziet een aanzienlijk deel van de handelaren buitenlandse marktplaatsen niet als een alternatief voor de handel die in Nederland plaatsvindt. Deze feiten geven meer aanwijzingen voor een geografische markt die smaller is dan de Europese Unie en mogelijk zelfs nationaal afgebakend zou moeten worden.

6.3.2.5 Conclusie

221. Op basis van het voorgaande concludeert de ACM dat het onderzoek in de vergunningsfase naar de geografische omvang van de markt voor het faciliteren van sierteelhandelstransacties zowel aanwijzingen oplevert voor een markt die tenminste de Europese Unie omvat als voor een markt die nationaal van omvang is.
222. In dit besluit laat de ACM de omvang van de geografische markt voor het faciliteren van sierteelhandelstransacties in het midden. De uiteindelijke beoordeling van de gevolgen van de concentratie wordt daardoor niet beïnvloed. Zowel in de situatie dat sprake zou zijn van een markt die tenminste van Europese Unie omvat als in de situatie dat sprake zou zijn van markt die

¹⁷⁹ Zie bijvoorbeeld de beschikking van de Commissie van 19 juli 2000 in zaak *COMP/ M.1939 Rexam - American National Can*.

¹⁸⁰ Besluit van de NMa in zaak 5901/Bloemenveiling Aalsmeer – FloraHolland, 13 augustus 2007, randnummer 108.

nationaal van omvang is leidt de concentratie niet tot een significante belemmering van de mededinging op de nationale markt voor sierteeltvervoer over de weg.

6.3.3 Niet-horizontale gevolgen van de concentratie op de nationale markt voor sierteeltvervoer over de weg

223. In de hierna volgende paragrafen van dit besluit beoordeelt de ACM de mogelijke niet-horizontale gevolgen van de concentratie. De ACM beoordeelt daarbij in hoeverre RFH na de concentratie in staat zou zijn en de prikkel heeft tot (1) een strategie van koppeling of bundeling van transactie faciliterende diensten met vervoersdiensten of (2) een strategie van benadeling van concurrerende vervoerders bij de afname van faciliteiten en diensten en, als de mogelijkheid en prikkel daartoe aanwezig is, of als gevolg daarvan de mededinging op de nationale markt voor sierteeltvervoer over de weg wordt belemmerd.
224. In het meldingsbesluit heeft de ACM vastgesteld dat de mate van marktmacht waarover RFH beschikt met betrekking tot de door haar aangeboden diensten op het gebied van het faciliteren van sierteelthandelstransacties een bepalende factor is in de beoordeling van de waarschijnlijkheid van optreden van de hiervoor beschreven niet-horizontale effecten.¹⁸¹ Indien RFH niet zou beschikken over een aanzienlijke mate van marktmacht in de zin van de Richtsnoeren niet-horizontale fusies¹⁸² zou zij ook niet de mogelijkheid hebben om een strategie van koppeling of bundeling van transactie faciliterende diensten met vervoersdiensten of van benadeling van concurrerende vervoerders bij de afname van faciliteiten te effectueren die tot effect zouden hebben dat de mededinging op de nationale markt voor sierteeltvervoer over de weg wordt belemmerd.
225. In paragraaf 6.3.4 beoordeelt de ACM of RFH de mogelijkheid heeft tot een strategie van koppeling of bundeling van transactie faciliterende diensten met vervoersdiensten. Als eerste onderdeel daarvan beoordeelt de ACM de vraag of RFH beschikt over een aanzienlijke mate van marktmacht op de relevante markt. Daarbij gaat de ACM uit van twee mogelijke afbakeningen van de geografische markt: een markt die tenminste de Europese Unie omvat en een markt die nationaal van omvang is. Voor zover relevant en noodzakelijk beoordeelt de ACM daarna ook de prikkel tot en het vermoedelijke effect van een van koppeling of bundeling van transactie faciliterende diensten met vervoersdiensten op de nationale markt voor sierteeltvervoer over de weg.
226. In paragraaf 6.3.5 beoordeelt de ACM of RFH na de concentratie de mogelijkheid heeft tot een strategie van benadeling van concurrerende vervoerders bij de afname van faciliteiten en diensten van RFH. Daarbij gaat zij uit van de beschreven positie van RFH in paragraaf 6.3.4 en beoordeelt de ACM zover relevant en noodzakelijk ook de prikkel tot en het vermoedelijke effect van een dergelijke strategie op de nationale markt voor sierteeltvervoer over de weg.

¹⁸¹ Meldingsbesluit, randnummer 160.

¹⁸² Richtsnoeren niet-horizontale fusies, randnummer 99.

6.3.4 Mogelijke koppeling of bundeling van transactie-faciliterende diensten en sierteeltvervoer

6.3.4.1 Opvatting van partijen

227. Ten aanzien van de mogelijke niet-horizontale gevolgen van de concentratie zijn partijen van mening dat gegeven de marktaandelen van de Overnamedoelen, het marktaandeel van RFH op het gebied van het vermarkten van sierteelt het onnodig is om onderzoek te doen naar verticale en andere niet-horizontale effecten van de voorgenomen concentratie.¹⁸³
228. RFH benadrukt dat het voor kwekers en afnemers niet verplicht zal zijn vervoersdiensten af te nemen van Floriway. Het blijft afnemers en kwekers te allen tijde vrij staan een eigen vervoerder in te schakelen of zelf de aanvoer naar de veiling uit te voeren. De voorgenomen concentratie zal dan ook volgens partijen niet tot verticale uitsluitingseffecten leiden.¹⁸⁴
229. RFH noemt dat zij een Landelijk Veilen strategie ontwikkelt.¹⁸⁵ Landelijk veilen wordt ontwikkeld volgens partijen om de klok sterk te houden en heeft als doel dat er zo veel mogelijk sierteelt vanaf de kweker direct naar de juiste RFH-locaties wordt vervoerd. Voor de kwekers betekent dit dat zij de sierteeltproducten locatieonafhankelijk kunnen aanbieden. Voor de kopers betekent dit dat sierteeltproducten direct op de gewenste locatie afgeleverd kunnen worden. In het kader van het Landelijk Veilen zal RFH voor kloktransacties het intervestigingstransport als gebundelde dienst aanbieden aan kopers. Kopers kunnen er ook voor kiezen om dit zelf te regelen.¹⁸⁶
230. RFH licht toe dat zij een pilot Landelijk Veilen voor de snij-anthurium heeft uitgevoerd. Uit de evaluatie van de pilot blijkt dat een aantal kopers zelf grip op het vervoer wil houden, ook al heeft RFH tijdens de pilot het intervestigingstransport gratis aangeboden. Dit heeft vooral te maken met een gebrek aan vertrouwen van de koper in het uitbesteden van de controle aan RFH.¹⁸⁷
231. Wat betreft mogelijke bundeling van transactie-faciliterende diensten enerzijds en logistieke diensten en transportdiensten op de veilingterreinen anderzijds geldt volgens partijen dat RFH marktpartijen vrij laat om de logistieke afhandeling zelf te regelen. Meerdere marktpartijen bieden deze logistieke diensten en transportdiensten aan op de veilingterreinen. Zo geldt bijvoorbeeld voor elektrotrekkers die op de veilingterreinen worden gebruikt voor het transport voor veilingkarren, CC-containers en fusten dat de helft van de op de RFH-veilingterreinen aanwezige trekkers in eigendom is van anderen dan RFH.¹⁸⁸

6.3.4.2 Opvatting van marktpartijen

232. In het kader van het marktonderzoek van de ACM heeft een aantal partijen zijn zorgen geuit over het mogelijk koppelen en bundelen van transactie-faciliterende diensten en vervoersdiensten.

¹⁸³ Vergunningsaanvraag, randnummer 25.

¹⁸⁴ Vergunningsaanvraag, randnummer 117.

¹⁸⁵ Vergunningsaanvraag, randnummer 55.

¹⁸⁶ Antwoorden aanvullende vragen van ACM van 15 juli 2021, ACM/IN/634501, paragraaf 12.1 – 12.7.

¹⁸⁷ Antwoorden aanvullende vragen van ACM van 14 april 2021, ACM/IN/612361, Bijlage 14, Rapport evaluatie Pilot Snij anthurium.

¹⁸⁸ Antwoorden aanvullende vragen van ACM van 14 april 2021, ACM/IN/612361.

233. Het is volgens een marktpartij niet uit te sluiten dat RFH kwekers gaat verplichten om met Floriway te gaan werken in het kader van de nieuw te ontwikkelen dienst aftuin-veilen. Deze partij noemt dat er daarover nu nog onduidelijkheid bestaat. Het gebruik van eigen vervoer of andere vervoerders zal daardoor volgens deze partij mogelijk minder rendabel dan wel duurder worden.¹⁸⁹
234. Een andere marktpartij heeft de zorg dat RFH een te grote regie krijgt op het gebied van sierteeltlogistiek. Volgens deze marktpartij kan RFH diensten combineren en deze voordeliger aanbieden om zo marktpartijen over te halen over te stappen naar de Floriway-vervoerders. Daarnaast noemt deze marktpartij dat vooralsnog alleen de Floriway-vervoerders gekoppeld worden aan Floriday. Dit betekent dat andere vervoerders op achterstand worden gezet omdat de Floriway-vervoerders inzicht hebben in relevante data in Floriday. RFH zou zo rechtstreeks klanten kunnen benaderen om package deals of andere diensten aan te bieden.¹⁹⁰
- 6.3.4.3 *Beoordeling door de ACM van de mogelijkheid van koppelen of bundelen van transactie-faciliterende diensten met vervoerdiensten*
235. Het mogelijk koppelen of bundelen van transactie faciliterende diensten met vervoersdiensten wordt in de Richtsnoeren niet-horizontale concentraties beschreven als een mogelijk gevolg van fusies met een conglomeraatkarakter.¹⁹¹
236. In de Richtsnoeren niet-horizontale concentraties wordt gesteld dat fusies met een conglomeraat karakter in de meeste gevallen niet tot concurrentieproblemen zullen leiden, maar dat er in bepaalde specifieke gevallen sprake kan zijn van concurrentieschade. Het voornaamste probleem dat zich in het kader van deze fusies kan voordoen is markt afscherming. De combinatie van producten op gerelateerde markten kan het fusiebedrijf de mogelijkheid en de prikkel geven om een sterke marktpositie op de ene markt over te hevelen naar een andere markt ("hefboomeffect") door middel van koppelverkoop, bundeling of andere afschermingspraktijken.¹⁹²
237. In de Richtsnoeren wordt verder aangegeven dat koppelverkoop en bundeling als zodanig veel voorkomende praktijken zijn die dikwijls geen concurrentiebeperkende gevolgen hebben. Ondernemingen gaan over tot koppelverkoop en bundeling om hun afnemers op efficiënte wijze van betere producten of aanbiedingen te voorzien. Niettemin kunnen deze praktijken er onder bepaalde omstandigheden toe leiden dat de mogelijkheid of de prikkel van de daadwerkelijke of potentiële concurrenten om te concurreren, wordt beperkt. Dit kan de concurrentiedruk op de gefuseerde entiteit verminderen waardoor zij haar prijzen kan verhogen.¹⁹³
238. In de hiernavolgende beoordeling van mogelijke koppeling of bundeling van transactie-faciliterende diensten en sierteeltvervoer gaat de ACM allereerst in op het specifieke karakter van RFH als coöperatie van kwekers. Dit specifieke karakter van RFH heeft consequenties voor de mogelijkheden en prikkels die RFH heeft om bepaalde gedragingen te effectueren ten opzichte van haar leden. Daarna gaat de ACM in op de positie van RFH op de relevante markt voor het

¹⁸⁹ Zienswijze Vireo, ACM/IN/613159.

¹⁹⁰ Gespreksverslag DFG, ACM/UIT/556633.

¹⁹¹ Europese Commissie, Richtsnoeren voor de beoordeling van niet-horizontale fusies op grond van de Verordening van de Raad inzake de controle op concentraties van ondernemingen, PbEU, 2008, C-265, p. 6.

¹⁹² Ibidem, randnummer 92.

¹⁹³ Ibidem, randnummer 93.

faciliteren van sierteelthandelstransacties. Indien RFH immers niet zou beschikken over een aanzienlijke mate marktmacht op deze relevante markt, zou zij ook niet in staat zijn deze over te hevelen naar de aanverwante nationale markt voor sierteeltvervoer. De ACM maakt daarbij een onderscheid in de marktpositie van RFH wat betreft kloktransacties en wat betreft directe transacties omdat de rol die RFH daarbij speelt in de relevante markt fundamenteel verschillend is en dat consequenties heeft voor de mate van marktmacht van RFH in de relevante markt voor het faciliteren van sierteelthandelstransacties. Daarna gaat de ACM in op de specifieke mogelijkheden van RFH om een strategie van koppeling of bundeling te effectueren indien zij zou beschikken over een aanzienlijke mate van marktmacht op de markt voor het faciliteren van sierteelthandelstransacties. Voor zover de ACM RFH tot een dergelijke strategie in staat acht beoordeelt de ACM vervolgens ook of RFH de prikkel daartoe heeft en wat het vermoedelijke effect ervan zou zijn op de nationale markt voor sierteeltvervoer over de weg.

a. Karakter van RFH als coöperatie van leden-kwekers

239. RFH is een coöperatie zonder winstoogmerk naar Nederlands recht. De leden van de coöperatie zijn kwekers van sierteeltproducten, en RFH brengt als veiling- en handelsplatform van sierteeltproducten vraag en aanbod bij elkaar. De leden kwekers zijn elk zelfstandige ondernemingen die gezamenlijk eigenaar zijn de van de onderneming die RFH exploiteert.
240. De relatie tussen de leden kwekers en de onderneming RFH is beschreven in de statuten van de coöperatie. Een belangrijk uitgangspunt daarbij is dat de coöperatie RFH tot doel heeft de belangen van de leden te bevorderen. Zij biedt haar diensten dus aan ten behoeve van de leden. Een belangrijk element in de statutaire relatie is dat het lidmaatschap van de coöperatie met zich meebrengt dat er een zogenaamde afrekenplicht bestaat die inhoudt dat over alle verkopen van die kwekers (kloktransacties en directe transacties) een bepaalde minimale commissie moet worden betaald aan de coöperatie.¹⁹⁴ Een ander element van deze relatie is dat de leden gezamenlijk een bepaalde mate van zeggenschap hebben over de strategie en de bedrijfsvoering van de coöperatie. Zo is bijvoorbeeld in statuten bepaald dat de Ledenraad op voorstel van de directie het bedrag van de contributie van de leden, de hoogte van bepaalde provisies alsmede partijheffingen en de stapelwagenheffingen vaststelt.¹⁹⁵ De relatie tussen de leden kwekers en de coöperatie, zoals hiervoor beschreven, heeft ook implicaties voor de mogelijkheden en prikkels van RFH om bepaalde gedragingen die ten nadele zouden kunnen zijn van de leden te effectueren. De ACM komt daar in de analyse van mogelijkheid en prikkels voor koppeling en bundeling op terug.
241. De statutaire relatie tussen leden kwekers en de coöperatie betekent evenwel niet dat de leden kwekers en de coöperatie tot één en dezelfde economische eenheid behoren.¹⁹⁶ Bij de bepaling van de marktpositie van RFH gaat de ACM er daarom vanuit dat de leden kwekers en de coöperatie elk zelfstandige ondernemingen vormen. Dit betekent in ieder geval dat de ACM de specifieke rol die RFH heeft bij de verschillende soorten transacties die zij op haar handelsplatform faciliteert, meeweegt in de beoordeling van de marktpositie van RFH.

¹⁹⁴ Statuten RFH, artikel 18, <https://www.royalfloraholland.com/media/13993889/royal-floraholland-statuten-2020-nl.pdf>

¹⁹⁵ Statuten RFH, artikel 16.1 juncto artikel 15b, <https://www.royalfloraholland.com/media/13993889/royal-floraholland-statuten-2020-nl.pdf>

¹⁹⁶ Zie bijvoorbeeld: Handleiding mededingingsrecht voor producentenorganisaties en brancheorganisaties in de landbouwsector, bijlage bij Kamerstuk 28625 nr. 222, p. 7, https://www.eerstekamer.nl/eu/overig/20150319/handleiding_mededingingsrecht_voor/document

b. Marktpositie van RFH als facilitator van kloktransacties

242. In randnummer 154 van dit besluit heeft de ACM vastgesteld dat kloktransacties en directe transacties met financiële afhandeling door RFH tot dezelfde relevante markt behoren. De rol en positie van RFH op de relevante markt verschilt echter voor kloktransacties en directe transacties met financiële afhandeling. Bij kloktransacties is RFH degene die de vermarkting van de sierteelproducten namens haar leden verzorgt. Dit is ook de traditionele rol van de veiling (zie randnummers 125 en 147).
243. Uit de meest recente gegevens van RFH blijkt dat de verkoopwaarde van bloemen en planten via de klok in 2020 € 1.767 mln bedroeg.¹⁹⁷ Dit bedrag representeert ongeveer 38% van de totale verkoopwaarde die via RFH wordt verkocht. Partijen hebben meermaals aangegeven dat de totale verkoopwaarde van RFH ongeveer 70% van de totale sierteelhandel in NL betreft.¹⁹⁸ Daarvan uitgaande bedraagt de marktomvang uitgaande van een Nederlandse markt € 6.648 mln en representeren de kloktransacties circa 27% van de marktomvang van een mogelijk nationale markt voor het faciliteren van sierteeltransacties.
244. Indien wordt uitgegaan van een mogelijk ten minste EU-wijde markt voor het faciliteren van sierteelhandelstransacties bedraagt het aandeel van RFH met betrekking tot kloktransacties minder dan 10%.¹⁹⁹
245. Het percentage dat kloktransacties uitmaakt in de totale verkoopwaarde is al jaren dalende. Uit het vergunningsbesluit uit 2008 blijkt dat in 2006 het percentage van de omzet dat niet via de klok verliep (bemiddeling en basistarief) 33% betrof.²⁰⁰ Dit betekent dat in dat jaar 67% van de verkoopwaarde van (de voorlopers van RFH) bestond uit kloktransacties. Deze daling zet zich nog steeds door: het percentage kloktransacties ligt in 2020 twee procent lager dan in 2019 (40%).
246. Deze daling heeft consequenties voor de marktpositie van RFH. Uit gegevens van partijen blijkt dat kloktransacties in 2019 43% van de totale verkoopwaarde representeerden, terwijl deze transacties goed zijn voor 59% van de opbrengsten van RFH (directe transacties 18%, vastgoed 23%). Dit laat zich verklaren uit het feit dat RFH een hogere verkoopcommissie rekent voor klok(voor)verkoop²⁰¹ en dat bij kloktransacties kwekers en kopers gebruik dienen te maken van specifieke faciliteiten en diensten die RFH aanbiedt.²⁰² De opbrengsten van kloktransacties bedragen circa **[5-15%]** van de gerealiseerde verkoopwaarde terwijl die in het geval van directe transacties slechts **[0-5%]** van de daarmee gerealiseerde verkoopwaarde betreffen.²⁰³ De

¹⁹⁷ Antwoorden op aanvullende vragen van ACM van 14 april 2021, ACM/IN/612361, Bijlagen 1 en 2: Overzichten verkopen door leden-kweker en aanvoerders 2020

¹⁹⁸ Meldingsbesluit, randnummer 56 en Antwoorden op aanvullende vragen van ACM van 14 april 2021, ACM/IN/612361, Bijlage 6: *RFH 2020 Groeiambitie*, p. 92

¹⁹⁹ Marktomvang op basis van productiecijfers (EU productie: ruim 22 miljard EUR). Antwoorden op aanvullende vragen van ACM van 14 april 2021, ACM/IN/612361, Bijlage 7: Marktomvang sierteelt met onderbouwning.

²⁰⁰ Besluit van de NMa in zaak 5901/Bloemenveiling Aalsmeer – FloraHolland, 13 augustus 2007, randnummer 38, tabel 1.

²⁰¹ Aanvullende informatie van RFH van 7 mei 2021, Bijlage 24: *Diensten Flora Holland*, en Bijlage 26 *Kerntarieven en overige tarieven*.

²⁰² Meldingsbesluit, randnummer 212.

²⁰³ Aanvullende informatie van RFH van 7 mei 2021, Bijlage 20.

opbrengsten van RFH van kloktransacties als percentage van de verkoopwaarde liggen dus **[VERTROUWELIJK]** hoger dan die van directe transacties.

247. In randnummer 154 van dit besluit heeft de ACM vastgesteld dat kloktransacties en directe transacties met financiële afhandeling door RFH tot dezelfde relevante markt behoren. Dit heeft tot gevolg dat in het geval dat RFH de condities voor kloktransacties zou verslechteren, bijvoorbeeld door een verhoging van de tarieven of verslechtering van de kwaliteit, kwekers en kopers eenvoudig kunnen overstappen naar directe transacties. Het aantal beschikbare soorten bloemen en planten is vergelijkbaar (zie randnummer 172) en een groot aantal kwekers en kopers sluiten beide vormen van transacties af.²⁰⁴ Terwijl dit geen consequenties zou hebben voor de totale verkoopwaarde via RFH zou een verschuiving van vraag en aanbod van klok- naar directe transacties gevolg van een verslechtering van de condities van de klok **[VERTROUWELIJK]**.

c. Tussenconclusie mogelijkheid bij kloktransacties

248. Indien wordt uitgegaan van een nationale markt voor het faciliteren van sierteelthandelstransacties, maakt het voorgaande het volgens ACM minder aannemelijk dat RFH na de overname in staat zou zijn tot gedragingen zoals koppeling en bundeling die het gebruik van de veilingklok voor kwekers en kopers en kopers onaantrekkelijker zou maken. De opbrengsten van de veilingklok en aanverwante diensten maken nog steeds een zeer groot deel van de totale opbrengsten van RFH uit maar zijn kwetsbaar voor een verdere verschuiving naar directe transacties. Dit beperkt de mogelijkheid (en prikkel) van RFH om over te gaan tot mededingingsbeperkende koppeling en bundeling.
249. Indien wordt uitgegaan van een tenminste EU-wijde markt voor het faciliteren van sierteelthandelstransacties stelt de ACM vast dat RFH niet in staat zou zijn tot gedragingen zoals koppeling en bundeling die het gebruik van de veilingklok voor kwekers en kopers onaantrekkelijker zouden maken.
250. In randnummers 263 tot en met 275 en 280 tot en met 285 van dit besluit gaat de ACM nader in op de concrete mogelijkheden van koppeling en bundeling van transactie-faciliterende diensten en vervoersdiensten bij kloktransacties indien wordt uitgegaan van een mogelijk nationale markt voor het faciliteren van sierteelthandelstransacties.

d. Marktpositie van RFH als facilitator van directe transacties

251. De verkoopwaarde van bloemen en planten door directe transacties via RFH bedroeg in 2020 in totaal € 2.857 miljoen. Dit representeert 62% van de verkoopwaarde van RFH. Het percentage directe transacties in de totale verkoopwaarde neemt sinds jaren toe (zie ook randnummer 245 hiervoor). Er van uitgaande dat de verkoopwaarde via RFH ongeveer 70% van de marktomvang van een mogelijke nationale markt voor sierteelthandel omvat bestaat circa 43% van deze markt uit directe transacties via RFH.

²⁰⁴ Antwoorden op aanvullende vragen van ACM van 14 april 2021, Bijlagen 1 en 2. Van RFH leden handelde in 2020 circa 71% zowel via de klok als direct, 26% alleen via de klok en 3% alleen direct. Van de kopers bij RFH handelde in 2020 circa 47% zowel via de klok als direct, 37% alleen via de klok en 15% alleen direct.

252. Indien wordt uitgegaan van een ten minste EU-wijde markt voor het faciliteren van sierteelthandelstransacties bedraagt het aandeel van deze transacties in de totale marktomvang minder dan 15%.
253. De rol die RFH vervult bij deze directe transacties is fundamenteel anders dan de rol bij kloktransacties. Daar waar bij kloktransacties sprake is van vermarkten van producten door het organiseren van een verkoopproces door middel van een klokveiling, geschiedt de vermarkting van sierteelproducten bij directe transacties door de kwekers zelf. Zij sluiten zelf een verkooptransactie met een koper waarna ze RFH daarover informeren zodat RFH kan zorgen voor de financiële afhandeling van de transactie. De dienstverlening van RFH bij directe transacties is dus beperkt tot het verzorgen van de incasso bij de kopers en uitbetaling van de omzet aan kwekers/aanvoeders met inhouding van de verschuldigde commissie. De toegevoegde waarde van de diensten van RFH ten opzichte van de waarde van de transactie is dus beperkt. Dit blijkt ook uit lagere opbrengsten die RFH overhoudt aan directe transacties (zie randnummer 246).
254. Op het gebied van financiële afhandeling van sierteeltransacties ondervindt RFH slechts beperkt concurrentie van een aantal andere veilingorganisaties. Uit het marktonderzoek blijkt dat er ook alternatieve handelsplatforms bestaan die deze dienstverlening aanbieden.²⁰⁵
255. De belangrijkste concurrent op het vlak van financiële afhandeling van sierteelthandelstransacties is Agri Inter Incasso (hierna: Ai2). Ai2 is ontstaan na de fusie van Bloemenveiling Aalsmeer en FloraHolland en richtte zich oorspronkelijk op verrekening van handel tussen importerende groothandels en exporteurs. In 2013 is zij ook diensten gaan aanbieden aan kwekers. Op dit moment biedt Ai2 financiële diensten aan in de vorm van facturatie voor kwekers en voor importerende groothandels. Daarbij bundelt zij per koper de facturen van verschillende kwekers. Daarnaast biedt zij ook verzekering van het debiteurenrisico. De tarieven van Ai2 liggen significant lager dan die van RFH.²⁰⁶ De totale omvang van de door Ai2 afgehandelde transacties is de afgelopen vijf jaar verdrievoudigd en bedraagt nu tussen de **[0 en 10%]** van de mogelijke nationale markt voor het faciliteren van sierteelthandelstransacties.²⁰⁷
256. Ai2 wordt door EY Parthenon gezien als een concurrent waarmee RFH rekening dient te houden. De dienstverlening van Ai2 is vergelijkbaar met de dienstverlening van RFH. EY Parthenon noemt het aanbod van RFH op afhandeling van directe transacties in vergelijking met dat van Ai2 beperkt competitief. Als concurrentievoordelen voor RFH wordt genoemd een hoger verzekerd percentage van transacties, standaard kortere betalingstermijnen, en het feit dat RFH profiteert van een additionele "lock in" omdat leden van RFH naast toegang tot financiële afhandeling ook toegang hebben tot de klokveiling en bijbehorende logistieke dienstverlening.²⁰⁸
257. In randnummer 168 van dit besluit heeft de ACM naast Ai2 een aantal andere alternatieven beschreven die door kwekers worden genoemd als reële alternatieven voor financiële

²⁰⁵ Bijvoorbeeld: XPol, Ai2, Floraccess.

²⁰⁶ Gespreksverslag Ai2, ACM/UIT/556931, Ai2 zegt zelf 60% goedkoper te zijn; Antwoorden op aanvullende vragen van ACM van 14 april 2021, ACM/IN/612361, Bijlage 17, EY Parthenon. *Ontwikkelingen in de internationale bloemenhandel*, 14 december 2020, p. 9.

²⁰⁷ Gespreksverslag Ai2, ACM/UIT/556931.

²⁰⁸ Antwoorden op aanvullende vragen van ACM van 14 april 2021, ACM/IN/612361, Bijlage 17, EY Parthenon, *Ontwikkelingen in de internationale bloemenhandel*, 14 december 2020, p. 9.

afhandeling door RFH.

e. Tussenconclusie marktpositie RFH als facilitator directe transacties

258. De rol van RFH als facilitator van directe transacties is beperkt tot de financiële afhandeling van de directe transacties. Directe transacties met financiële afhandeling via RFH betreffen ongeveer 43% van de handel in een mogelijke nationale markt voor het faciliteren van sierteelthandelstransacties. Dit aandeel van de directe transacties in een nationale markt voor het faciliteren van sierteelthandelstransacties kan niet zonder meer aan RFH worden toegerekend. Bij de vermarkting van de betreffende sierteelproducten via directe transacties tussen kwekers en kopers heeft RFH slechts een beperkte rol. De toegevoegde waarde van de dienstverlening van RFH lijkt dan ook objectief gezien niet zo groot. De leden-kwekers hechten er wel veel waarde aan. Door hun keuzes voor een lidmaatschap van RFH of door de keuze om BVO te handelen hebben zij gezamenlijke invloed op de mate waarin er in de markt transacties kunnen plaatsvinden waarbij geen gebruik wordt gemaakt van financiële afhandeling door RFH. Het blijkt echter ook dat kopers hier invloed op kunnen uitoefenen.
259. In de praktijk vindt een aanzienlijk deel (30%) van de sierteelthandel in een mogelijke nationale markt plaats zonder financiële afhandeling door RFH. Daarbij wordt gebruik gemaakt van concurrerende platforms als Ai2 of directe facturering (al dan niet met verzekering van debiteurenrisico's). In randnummer 160 van dit besluit is vastgesteld dat dit aandeel in significante mate kan worden vergroot.
260. Indien wordt uitgegaan van een nationale markt voor het faciliteren van sierteelthandelstransacties acht de ACM het gelet op het voorgaande twijfelachtig of de positie van RFH als financieel afhandelaar van directe transacties haar een zodanige mate van marktmacht geeft dat zij in staat zou zijn om een strategie van koppeling of bundeling van transactie-faciliterende diensten en vervoersdiensten te effectueren.
261. Indien wordt uitgegaan van een tenminste EU-wijde markt voor het faciliteren van sierteelthandelstransacties stelt de ACM vast dat RFH niet over een zodanige mate van marktmacht beschikt dat zij daarmee in staat zou zijn om een strategie van koppeling of bundeling van transactie-faciliterende diensten en vervoersdiensten te effectueren.
262. In randnummer 263 tot en met 275 en 280 tot en met 285 van dit besluit gaat de ACM nader in op de concrete mogelijkheden van koppeling en bundeling van transactie-faciliterende diensten en vervoersdiensten bij directe transacties indien wordt uitgegaan van een mogelijk nationale markt voor het faciliteren van sierteelthandelstransacties.
- f. Mogelijkheid van harde koppeling van transactie-faciliterende diensten en vervoersdiensten
263. In deze paragraaf beoordeelt de ACM of RFH in staat zou zijn om de afname van vervoerdiensten van Floriway te koppelen aan de afname van transactie-faciliterende diensten (zoals klokverkoop bij kloktransacties en financiële afhandeling bij directe transacties) indien wordt uitgegaan van een nationale markt voor het faciliteren van sierteelthandelstransacties. In concreto zou dit neerkomen op het verplichten van kwekers en/of kopers die gebruik maken van transactie-faciliterende diensten van RFH om gebruik te maken van de diensten van Floriway.

264. In de Richtsnoeren niet horizontale concentraties wordt hierover gesteld dat de specifieke kenmerken van de producten van belang kunnen zijn om vast te stellen of een gefuseerd bedrijf over methoden beschikt om verkopen op verschillende markten met elkaar te verbinden. Het is bijvoorbeeld zeer onwaarschijnlijk dat zuivere bundeling mogelijk is indien producten niet tegelijkertijd of door dezelfde afnemers worden gekocht.²⁰⁹
265. Uit het onderzoek van ACM in de vergunningsfase blijkt dat vervoerscontracten en sierteelthandelstransacties op verschillende momenten worden aangegaan. Kwekers en kopers sluiten doorgaans jaarcontracten af met een of meerdere vervoerders waarin prijs en andere condities worden afgesproken.²¹⁰ Als een kweker of koper handelt via de klok of via een directe transactie geeft hij vervolgens de gecontracteerde vervoerder een transportopdracht. Daarbij is het doorgaans zo dat de aanvoer naar de klok en het vervoer van kweker naar koper bij directe transacties door de kwekers wordt gecontracteerd.
266. Het voorgaande betekent ook dat op het moment dat de kweker of koper een transactie sluit, die transactie vanwege het bederfelijke karakter van sierteelt, zo snel mogelijk fysiek moet worden uitgevoerd. Dat verklaart ook dat de snelheid en de betrouwbaarheid van de vervoerder zowel door kwekers als kopers als de twee belangrijkste parameters voor de keuze van een vervoerder worden gezien.²¹¹ De vervoerder moet op het moment van aangaan van een transactie beschikbaar zijn om zo snel mogelijk te kunnen vervoeren. Het lijkt daarom niet logisch en ook niet efficiënt om pas op het moment van aangaan van de transactie een vervoerder te kiezen.
267. De ACM heeft onderzocht in hoeverre de invoering van Floriday mogelijkwijfs verandering brengt in de hiervoor beschreven situatie. In antwoord op vragen van de ACM hierover heeft RFH aangegeven dat er op dit moment in Floriday geen functionaliteit is ingebouwd die voorziet in de keuze van een vervoerder bij het aangaan van een handelstransactie. Wel is voorzien dat de door een kweker of koper gecontracteerde vervoerder wordt geregistreerd in het systeem.²¹² Eveneens is een functionaliteit voorzien waarbij het mogelijk wordt om vanuit het systeem transportopdrachten te versturen naar de door de kweker of koper gecontracteerde vervoerder²¹³ en functionaliteiten waarmee gebruikers de mogelijkheid hun vervoersopdrachten zelfstandig te

²⁰⁹ Europese Commissie, Richtsnoeren voor de beoordeling van niet-horizontale fusies op grond van de Verordening van de Raad inzake de controle op concentraties van ondernemingen, PbEU, 2008, C 265, p. 6, randnummer 98.

²¹⁰ Zie ook: Presentatie **[VERTROUWELIJK]** tijdens site visit op 30 april 2021, ACM/IN/611312, p. 12: "Transportkeuze is GEEN dagelijkse beslissing, het is een bewuste bedrijfsinstelling die jaarlijks wordt uitonderhandeld"

²¹¹ Zie: Onderzoek Centerdata naar overname sierteeltvervoerders, rapportage onderzoek onder kwekers, Figuur 4.1 en Onderzoek Centerdata naar overname sierteeltvervoerders, rapportage onderzoek onder kopers, Figuur 4.2.

²¹² Antwoorden op aanvullende vragen van ACM van 14 april 2021, ACM/IN/612361, paragraaf 6.12: "Zoals toegelicht tijdens de site visit, [is het de bedoeling dat in de toekomst ook transportcontracten in Floriday geregistreerd kunnen gaan worden. Dit zal met name nodig zijn in gevallen waarin de vervoerder aangeeft gebruik te willen maken van incasso van de transportvergoeding door RFH. Niet wordt voorzien dat kwekers (of kopers) en transporteurs transportovereenkomsten binnen de Floriday-omgeving aangaan. Dit ligt niet voor de hand, omdat het in de regel om duurovereenkomsten gaat. Wel is het de bedoeling dat kwekers/kopers aan de ene kant en transporteurs aan de andere kant in de toekomst Floriday kunnen gebruiken voor communicatie over uitvoeringshandelingen.]"

²¹³ Antwoorden op aanvullende vragen van ACM van 15 juli 2021, ACM/IN/634501, paragraaf 15.2: "Zoals door RFH aangegeven tijdens de site visit is er op dit moment nog niets in Floriday ingebouwd met betrekking tot het uitsturen van transportopdrachten. De verwachting is dat RFH deze functionaliteit in de loop van 2022 zal toevoegen, waarschijnlijk te starten met een pilot. Zoals uitgelegd zal de kweker of koper de keuze hebben of men (a) een transportopdracht wil versturen vanuit Floriday en (b) welke vervoerder die opdracht moet uitvoeren."

managen en zelf hun vervoerder te kiezen.²¹⁴

268. Om tot een harde koppeling van transactie-faciliterende diensten en aanvoerlogistiek te komen zou RFH haar leden-kwekers moeten verplichten gebruik te maken van de Floriway-vervoerders voor aanvoerlogistiek. Het is volgens de ACM twijfelachtig of RFH daar op basis van haar statuten in staat toe zou zijn. In de doelomschrijving van de coöperatie staat dat RFH tot doel heeft om *medewerking te verlenen* aan voor leden plaatsvindend collectief vervoer.²¹⁵ Andere verplichtingen voor de leden, zoals de afrekenplicht (zie randnummer 163) zijn allen vastgelegd in de statuten van de coöperatie. Het introduceren van een plicht om gebruik te maken van vervoersdiensten van de coöperatie zou dus wijziging van de statuten vereisen waar de leden van de coöperatie mee zouden moeten instemmen.
269. De ACM acht het onwaarschijnlijk dat RFH zonder meer in staat zou zijn een dergelijke verplichting aan haar leden op te leggen. Bovendien blijkt uit het marktonderzoek van de ACM onder kwekers dat een meerderheid van de kwekers bijzonder kritisch staat ten opzichte van een dergelijke verplichting. Uit de antwoorden op de vragen 36, 37 en 38 van de enquête onder kwekers²¹⁶ blijkt dat ruim 80% van de kwekers kritisch is, minder dan 5% is positief en de overige kwekers zijn neutraal of weten het niet. Van de kwekers die kritisch zijn heeft ruim 25% aangegeven te stoppen bij RFH, op zoek te gaan naar alternatieven of te protesteren als RFH een dergelijke verplichting zou willen invoeren. Dit geldt voor de vervoerstrajecten locatie van de kweker naar kloklocatie, locatie van de kweker naar de locatie van de koper gevestigd op één van de RFH handelsterreinen bij directe handel en het traject locatie van de kweker naar locatie koper niet gevestigd op één van de RFH handelsterreinen.²¹⁷
270. Ook blijkt uit het marktonderzoek onder de kopers dat het merendeel van de respondenten kritisch is ten opzichte van een dergelijke verplichting. Uit de antwoorden op de vragen 38 en 39 van de enquête onder de handelaren blijkt dat ruim 70% van de kopers kritisch is, minder dan 10% van de kopers is positief en de overige kopers is neutraal of weten het niet. Van de kopers die aangeeft kritisch te zijn tegenover een dergelijke verplichting geeft ongeveer 15% aan te stoppen bij RFH, naar alternatieven te zoeken of te protesteren. Dit geldt voor het vervoerstraject kloklocatie naar locatie van de koper en het vervoerstraject kweker naar locatie van de koper.²¹⁸
271. Op basis van het voorgaande concludeert de ACM dat het onwaarschijnlijk is dat RFH in staat zou zijn om een harde koppeling tot stand te brengen tussen de transactie-faciliterende diensten die zij aanbiedt aan haar leden en vervoersdiensten op het gebied van aanvoerlogistiek die worden aangeboden door de Floriway-vervoerders aan kwekers. Aangezien minder dan 10% van

²¹⁴ Antwoorden op aanvullende vragen van ACM van 15 juli 2021, ACM/IN/634501, paragraaf 15.1: "Dit betekent ook dat de gebruikers de mogelijkheid krijgen om hun vervoersopdrachten zelfstandig te managen en zelf hun vervoerder kiezen. Dit is vanzelfsprekend niet gelimiteerd tot de Floriway vervoerders.

²¹⁵ Statuten RFH, artikel 3 onder f, *De coöperatie streeft dit doel onder meer na door: f. het verlenen van medewerking aan voor leden plaatsvindend collectief vervoer*; <https://www.royalfloraholland.com/media/13993889/royal-floraholland-statuten-2020-nl.pdf>

²¹⁶ Vraag 36: Stel dat RFH u bij de verkoop van sierteeltproducten via de klok van RFH verplicht om het vervoer van uw locatie naar de RFH kloklocatie door Floriway te laten uitvoeren. Hoe zou u daarmee omgaan? Vraag 37: Stel dat RFH u bij de directe verkoop van sierteeltproducten (met afrekening via RFH) aan kopers gevestigd op een RFH locatie verplicht om het vervoer van uw locatie naar de koper door Floriway te laten uitvoeren. Hoe zou u daarmee omgaan?

²¹⁷ Analyse van ACM op basis van door Centerdata gerapporteerde gegevens uit onderzoek onder kwekers, ACM/INT/432731.

²¹⁸ Analyse van ACM op basis van door Centerdata gerapporteerde gegevens uit onderzoek onder kwekers, ACM/INT/432731.

de totale verkoopwaarde via RFH wordt gerealiseerd door niet-leden is het eveneens onwaarschijnlijk dat zij die bundeling tot stand kan brengen ten opzichte van niet-leden.

272. De ACM merkt hierbij op dat deze conclusie van toepassing is op een zeer groot deel van het totale sierteeltvervoer. Uit gegevens van de drie Floriway-vervoerders blijkt dat circa 60% van het sierteeltvervoer over de weg wordt gecontracteerd door kwekers.²¹⁹ Uit de resultaten van de enquête onder vervoerders blijkt dat 65,8% van de omzet wordt gerealiseerd bij kwekers, 24% bij kopers, 5,7% bij andere vervoerders en 4,5% bij andere afnemers.²²⁰
273. Wat betreft de koppeling van transactie-faciliterende diensten en vervoersdiensten ten opzichte van kopers merkt de ACM nog het volgende op. Als onderdeel van de introductie van Landelijk Veilen gaat RFH de noodzakelijke intervestigingstransporten gebundeld aanbieden met kloktransactiediensten.²²¹ Het kan immers voorkomen dat sierteeltproducten die op de landelijke klok zijn gekocht door bijvoorbeeld een koper die is gevestigd op het RFH terrein in Naaldwijk door een kweker fysiek zijn aangeleverd in Aalsmeer. Dan is intervestigingstransport van Aalsmeer naar Naaldwijk noodzakelijk. RFH heeft reeds een pilot uitgevoerd waarbij deze nieuwe dienstverlening voor de productcategorie “snij-anthurium” is ingevoerd.²²²
274. Bij Landelijk Veilen biedt RFH een dienst aan de koper waarbij de gekochte sierteeltproducten door RFH worden afgeleverd bij de koper. Desgevraagd heeft RFH hierover aangegeven dat deze dienstverlening optioneel wordt aangeboden. De koper houdt de keuze om dit vervoer zelf in te kopen zonder tussenkomst van RFH of de Floriway-vervoerders.²²³
275. Op basis van het voorgaande concludeert de ACM dat het niet waarschijnlijk is dat na de concentratie RFH de mogelijkheid heeft om aan kwekers (zowel leden als niet-leden van RFH) transactie-faciliterende hard gekoppeld aan te bieden met vervoersdiensten. De ACM concludeert dat RFH wel in staat is om in het kader van Landelijk Veilen de intervestigingstransporten gekoppeld aan te bieden. Dit betreft een koppeling van diensten aan kopers van sierteelt via Landelijk Veilen met vervoersdiensten. De ACM beoordeelt de prikkel tot en het mogelijke effect van deze koppeling in de volgende subparagraaf.
- g. Prikkel tot en vermoedelijk effect van harde koppeling van transactie-faciliterende diensten en vervoersdiensten
276. In deze paragraaf bespreekt de ACM, voor zover zij RFH daartoe in staat acht, de prikkel en het vermoedelijke effect van harde koppeling van transactie-faciliterende diensten en vervoersdiensten, indien wordt uitgegaan van een nationale markt voor het faciliteren van sierteelthandelstransacties.

²¹⁹ Antwoorden op aanvullende vragen van ACM van 6 januari 2021, ACM/IN/573534, paragraaf 35: Omzetgegevens Floriway vervoerders 2018, 2019 en 2020.

²²⁰ Onderzoek Centerdata naar overname sierteeltvervoerders, rapportage onderzoek onder vervoerders, Tabel 3.3.

²²¹ Antwoorden op aanvullende vragen van ACM van 15 juli 2021, ACM/IN/634501, paragraaf 12.1.

²²² Antwoorden op aanvullende vragen van ACM van 14 april 2021/ACM/IN/612361, Bijlage 14 – ACM – Rapport evaluatie Pilot Snij anthurium.

²²³ Antwoorden op aanvullende vragen van ACM van 15 juli 2021, ACM/IN/634501, paragraaf 14.1: “Ook na de invoering van landelijk veilen zijn de kwekers opdrachtgever bij aanvoertransport. Echter voor het gedeelte intervestigingstransport van klokaankopen zal RFH zelf vervoer inkopen, met dien verstande dat kopers er ook voor kunnen kiezen dat zelf te regelen.”

277. Met betrekking tot de aanvoerlogistiek die wordt gecontracteerd door kwekers merkt de ACM nog op dat RFH een publiek “commitment” afgegeven. In een persbericht van 16 december 2020 heeft RFH het volgende aangegeven: *“Ben ik als klant van de veiling straks verplicht om met Floriway te rijden? Kwekers en kopers behouden alle ruimte die hoort bij het ondernemerschap. Ook in de toekomst kiezen zij zélf voor logistieke dienstverlening die past bij hun eigen behoefte. Naast Floriway kunnen de concurrerende bedrijven gewoon actief blijven zoals ze dat nu ook doen.”*²²⁴ Dit commitment heeft RFH nogmaals bevestigd in antwoorden op aanvullende vragen van de ACM in de meldingsfase.²²⁵
278. Met betrekking tot het intervestigingstransport stelt ACM allereerst vast dat RFH niet voornemens is een harde koppeling tussen deze diensten en transactie-faciliterende diensten bij kloktransacties te maken (zie randnummer 274) maar deze dienst als optie in combinatie met kloktransacties via Landelijk Veilen aan te bieden. Er zou dus sprake zijn van gemengde bundeling (zie hierna, subparagraaf h.). Daarnaast stelt de ACM vast dat het effect op de mededinging op de nationale markt voor sierteeltvervoer over de weg vermoedelijk beperkt zal zijn. Ten eerste betreffen de kloktransacties op dit moment 27% van de omzet in een mogelijke nationale markt voor het faciliteren van sierteelthandelstransacties. Ten tweede betreft intervestigingstransport een beperkt deel van de nationale markt voor sierteeltvervoer over de weg. Partijen (met name De Winter en Van Marrewijk) zetten hier gezamenlijk minder dan € 10 miljoen in om²²⁶ en zijn samen met transportondernemingen Van der Slot en Johan van Dijk de vier belangrijke vervoerders in dit segment. Hun marktposities zijn vergelijkbaar in omvang.²²⁷ De omzet van anderen in dit segment is zeer beperkt.²²⁸ De ACM schat in dat intervestigingstransport significant minder dan 20% van de totale marktomvang uitmaakt.²²⁹ Bovendien is de verwachting dat de omvang van dit marktsegment als gevolg van de invoering van Landelijk Veilen zal afnemen. Het uiteindelijke doel van het Landelijk Veilen programma is dat er zo veel mogelijk sierteelt vanaf de kweker direct naar de juiste RFH-locaties wordt vervoerd.²³⁰
279. Gelet op het voorgaande stelt de ACM vast dat een mogelijke harde koppeling van transactie-faciliterende diensten bij kloktransacties en intervestigingstransport niet zou leiden tot een significante belemmering van de mededinging op de nationale markt voor sierteeltvervoer over de weg.
- h. Mogelijkheid van gemengde bundeling van transactie-faciliterende diensten en vervoersdiensten

²²⁴ Persbericht RFH van 16 december 2020, “Vijf vragen over Floriway”, <https://www.royalfloraholland.com/nl/nieuws-2020/week-51/vijf-vragen-over-floriway>

²²⁵ Antwoorden op aanvullende vragen van ACM van 6 januari 2021, ACM/IN/573534, paragraaf 13: *“Kwekers zijn opdrachtgever – zij bepalen welke vervoerder zij inschakelen en blijven dat ook in de toekomst bepalen. Dat is een commitment aan de leden – die ook al is toegezegd in verschillende gesprekken en in persberichten. Deze commitment wordt niet voor niets gegeven - de leden accepteren niets anders, het is het model van de veiling.”*

²²⁶ Antwoorden op aanvullende vragen van ACM van 22 juni 2021, ACM/IN/626224, antwoord op vraag 6 als percentage van totaalomzet sierteeltvervoer als gerapporteerd in: Antwoorden op aanvullende vragen d.d. 6 januari 2021, ACM/IN/573534.

²²⁷ Gespreksverslag Johan van Dijk, ACM/UIT/558392 en E-mail van Johan van Dijk d.d. 6 augustus 2021, ACM/IN/637043.

²²⁸ Gespreksverslag Johan van Dijk, ACM/UIT/558392.

²²⁹ De ACM schat de omvang van dit segment op basis van de beschikbare informatie op € 20 - € 25 miljoen. Ten opzichte van een minimale marktomvang van € 150 miljoen (zie randnummer 92 van dit besluit) is dat 16%.

²³⁰ Antwoorden van partijen op aanvullende vragen van ACM van 15 juli 2021, ACM/IN/634501, paragraaf 14.1.

280. In deze paragraaf beoordeelt de ACM of RFH na de concentratie in staat zou zijn om door middel van het geven van een korting op een bundel van transactie-faciliterende diensten en sierteeltvervoersdiensten kwekers en kopers te bewegen over te stappen van een concurrerende vervoerder naar Floriway, indien wordt uitgegaan van een nationale markt voor het faciliteren van sierteelthandelstransacties.
281. Aangezien het contracteren van een vervoerder en het uitvoeren van handelstransacties niet op hetzelfde moment plaatsvinden (zie randnummer 265) en niet in vaste proporties samen worden afgenomen ligt het hanteren van een korting op een bundel van deze diensten niet direct voor de hand. Indien RFH de leden en aanvoeders die nog geen gebruik maken van één van de Floriway-vervoeders zou willen bewegen dat wel te gaan doen zou zij in staat moeten zijn om een korting te geven op tarieven voor transactie-faciliterende diensten aan kwekers die conditioneel is aan de afname van diensten van de Floriway-vervoeders. Daarmee zou RFH dan jaarlijks leden-kwekers en aanvoeders kunnen overhalen om over te stappen naar Floriway-vervoeders. De korting zou ertoe leiden dat kwekers die gebruik maken van Floriway-vervoeders lagere tarieven in rekening wordt gebracht dan kwekers die geen gebruik maken van Floriway. De mogelijkheid om niet gebruik te maken van de Floriway-vervoeders zou dan aanwezig blijven. In die zin zou dus sprake zijn van een vorm van gemengde bundeling.
282. De commissies waar een hierboven beschreven korting op van toepassing zou zijn betreffen zogenoemde kerntarieven van RFH. Voor deze tarieven bestaat een officieel besluitvormingsproces binnen de coöperatie waarbij de Ledenraad uiteindelijk de tarieven vaststelt.²³¹ Dit besluitvormingsproces is gebaseerd op de statuten van RFH.²³²
283. De ACM verwacht, gelet op de uitkomsten van de enquête onder kwekers (zie randnummer 270) dat ook een voorstel voor een hierboven beschreven conditionele korting op de kerntarieven van RFH op veel verzet van de leden van de Coöperatie kan rekenen.
284. Op basis van het voorgaande concludeert de ACM dat het onwaarschijnlijk is dat RFH in staat zou zijn om de hierboven beschreven conditionele korting op de kerntarieven van RFH door de voeren ten opzichte van leden en niet leden (zie ook randnummer 271). De ACM merkt hierbij op dat deze conclusie van toepassing is op een zeer groot deel van het totale sierteeltvervoer (zie ook randnummer 272).
285. Op de tarieven die RFH aan kopers in rekening brengt voor afhandeling van transacties heeft de RFH mogelijk meer invloed. De tarieven die RFH in rekening brengt aan alle kopers zien echter alleen op de financiële afhandeling van de betalingen en bedragen slechts 0,5% van de gerealiseerde verkoopwaarde.
- i. Prikkel tot en vermoedelijk effect van gemengde bundeling van transactie-faciliterende diensten en vervoersdiensten
286. In deze paragraaf bespreekt de ACM, voor zover zij RFH daartoe in staat acht, de prikkel en het vermoedelijke effect van gemengde bundeling van transactie-faciliterende diensten en

²³¹ Aanvullende informatie van RFH van 7 mei 2021, ACM/IN/613294, Bijlage 26 Kerntarieven en overige tarieven.

²³² Statuten RFH, artikel 16.1 juncto artikel 15b, <https://www.royalfloraholland.com/media/13993889/royal-floraholland-statuten-2020-nl.pdf>

vervoersdiensten, indien wordt uitgegaan van nationale markt voor het faciliteren van sierteelthandelstransacties.

287. Als RFH in staat zou zijn om de hierboven beschreven conditionele korting in te voeren zou zij ook de prikkel daartoe kunnen hebben indien zij verwacht dat daarmee een voldoende groot aantal kwekers en kopers zou overstappen naar de Floriway-vervoerders. Dat zou mogelijkwijs het geval kunnen zijn indien kwekers en kopers sterk prijsgevoelige afnemers zijn.
288. Uit het marktonderzoek onder kwekers en kopers blijkt dat prijs niet de belangrijkste factor is waarop kwekers en kopers hun vervoerder selecteren. *Betrouwbaarheid* en *Snelheid van ophalen en afleveren* worden door beide groepen als belangrijkste keuzefactoren genoemd. Voor kwekers staat prijs op de derde (vervoer naar de marktplaats of veilingterrein) of vijfde plaats (vervoer naar afnemers) na *Betrouwbaarheid* en *Snelheid van ophalen en afleveren*.²³³ Voor kopers staat prijs derde (aanvoer van kweker naar eigen locatie) respectievelijk vierde plaats (vervoer van veilingterrein naar eigen locatie na *Snelheid van ophalen en afleveren* en *Betrouwbaarheid*).²³⁴
289. Bovendien blijkt eveneens uit het marktonderzoek dat een groot deel (59,2%) van de respondent kwekers aangeeft het zeer onwaarschijnlijk of onwaarschijnlijk te achten dat zij diensten van de Floriway-vervoerders zou afnemen. Slechts 14,6% acht dat (zeer) waarschijnlijk. De rest weet het nog niet.²³⁵
290. Het is dus twijfelachtig of kwekers en kopers met een financiële prikkel alleen zijn over te halen om over te stappen naar de Floriway-vervoerders. Uit de evaluatie van de pilot Landelijk Veilen (snij anthurium) maakt ACM op dat kopers bereid zijn om te betalen voor geïntegreerde diensteverlening maar ook dat sommige kopers huiverig zijn om het vervoer dat zij tot nu toe zelf contracteren aan RFH toe te vertrouwen als de kwaliteit van dienstverlening, met name wat betreft controle van de vervoerde goederen, niet op orde is.²³⁶
291. Gelet op de huidige marktpositie van de Floriway vervoerders (zie randnummer 98) en het voorgaande lijkt het niet waarschijnlijk dat een dergelijke conditionele korting, als die al zou kunnen worden ingevoerd, er toe zal leiden dat een zodanig groot aantal kwekers en kopers zal overstappen naar Floriway dat sprake zou zijn van een significante belemmering van de mededinging op de nationale markt voor sierteeltvervoer over de weg.

6.3.5 Mogelijke benadeling van concurrerende vervoerders via de beschikbaarstelling van faciliteiten, ruimtes en docks

292. In deze paragraaf beoordeelt de ACM of RFH de mogelijkheid en prikkel heeft om concurrerende vervoerders te benadelen bij de beschikbaarstelling van faciliteiten, ruimtes en docks en of een dergelijke benadeling kan leiden tot uitsluiting van concurrentie op de nationale markt voor

²³³ Onderzoek Centerdata naar overname sierteeltvervoerders, rapportage onderzoek onder kwekers, Figuur 4.1 en Figuur 4.2.

²³⁴ Onderzoek Centerdata naar overname sierteeltvervoerders, rapportage onderzoek onder kopers, Figuur 4.2a en Figuur 4.2b.

²³⁵ Onderzoek Centerdata naar overname sierteeltvervoerders, rapportage onderzoek onder kwekers, Figuur 5.1.

²³⁶ Antwoorden op aanvullende vragen van ACM van 14 april 2021, ACM/IN/612361, Bijlage 14 – ACM – Rapport evaluatie Pilot Snij anthurium, p. 10.

sierteeltvervoer over de weg.

293. In het meldingsbesluit heeft de ACM hierover geconcludeerd dat zij het niet aannemelijk acht dat het beperken van de toegang tot faciliteiten, diensten en ruimtes op de terreinen van RFH zal leiden tot uitsluiting van concurrerende sierteeltvervoerders met als gevolg een significante belemmering van de mededinging op de mogelijke markt voor sierteeltvervoer over de weg.
294. Ten aanzien van de diensten en faciliteiten *Stapelwagens, Fusten, Slotplaten en Ontslutelen* heeft het onderzoek in de vergunningsfase geen indicaties opgeleverd die aanleiding geven om de in het meldingsbesluit getrokken conclusie²³⁷ te heroverwegen.
295. In het marktonderzoek hebben diverse partijen gewezen op het belang van de handelsterreinen van RFH bij de afhandeling van directe transacties (met of zonder afrekening via RFH). Die partijen wijzen erop dat een groot deel van deze transacties fysiek via de handelsterreinen van RFH lopen en dat RFH daardoor invloed zou kunnen uitoefenen op deze stromen. Om deze reden gaat de ACM in dit besluit nog uitgebreider in op de vraag of RFH de mogelijkheid en prikkel heeft om concurrerende vervoerders te benadelen via de beschikbaarstelling van ruimtes en docks op de veilingterreinen en of, indien de mogelijk en prikkel aanwezig zijn, dat zou leiden tot een significante belemmering van de mededinging op de nationale markt voor sierteeltvervoer over de weg.

6.3.5.1 *Opvatting van partijen*

296. Voor huisvestingsdiensten op veilinglocaties geldt volgens partijen dat RFH binnen de veilingterreinen percelen heeft verkocht aan derden, waardoor gebruikers van ruimtes op veilingterreinen in veel gevallen de keuze hebben tussen huur (van RFH zelf of derden) en koop. Daarnaast is er de mogelijkheid van onderhuur door huurders van ruimtes op de veilingterreinen. Ook hebben marktpartijen de mogelijkheid om zich buiten het veilingterrein te vestigen. Er zijn geen aanwijzingen volgens partijen dat de huurprijzen niet marktconform zijn.²³⁸ Ook kan het huren of kopen van ruimten volgens partijen op korte termijn.²³⁹
297. Daarnaast lichten partijen toe dat er meerdere mogelijkheden zijn om de sierteeltproducten van de kweker naar een koper op de handelsterreinen te vervoeren. Veel van de sierteeltproducten worden direct bij de desbetreffende handelaar op één van de handelsterreinen gelost zonder dat deze vervoerder een eigen dock heeft. Daarnaast kunnen vervoerders zonder een eigen dock tegen betaling de sierteeltproducten afleveren bij een andere vervoerder of kunnen zij gebruik maken van een dock van RFH.²⁴⁰

6.3.5.2 *Opvatting van marktpartijen*

6.3.5.2.1 Belang van de veilingterreinen van RFH in transport en logistiek van sierteeltproducten

²³⁷ Meldingsbesluit, randnummer 216.

²³⁸ Antwoorden aanvullende vragen van ACM van 14 april 2021, ACM/IN/612361, paragraaf 6.27

²³⁹ Antwoorden aanvullende vragen van ACM van 15 juli 2021, ACM/IN/634501, paragraaf 18.3.

²⁴⁰ Antwoorden aanvullende vragen van ACM van 15 juli 2021, ACM/IN/634501, paragraaf 18.2.

298. Van de kopers die hebben deelgenomen aan de enquête uitgevoerd door Centerdata geeft 70,6% aan dat zij gevestigd zijn op een terrein van RFH. De overige 29,4% is gevestigd op een locatie buiten de veilingterreinen van RFH. Kopers die buiten de veilingterreinen gevestigd zijn geven gemiddeld aan dat 60% van hun inkoop fysiek via een veilingterrein van RFH wordt vervoerd.²⁴¹
299. Verschillende marktpartijen geven aan dat de aanvoer van sierteeltproducten voor het overgrote gedeelte fysiek via de veilingterreinen van RFH verloopt, ook wanneer het directe transacties tussen kweker en koper betreft.²⁴² Slechts voor grotere orders verloopt het transport soms direct van kweker naar klant.²⁴³
300. Floranti en New Green Market geven hiervoor als reden dat kopers veelal op een RFH veilingterrein zijn gevestigd. Floraccess geeft aan dat dit te maken heeft met het belang van de terreinen voor collectieve vervoerders. Voor een collectief vervoerder is het makkelijker om op de veiling aan te leveren, om het daar aanbod te bundelen en gebruik te maken van de logistiek van de veiling, aldus Floraccess. New Green Market voegt daaraan toe dat kwekers vaak niet hun vele verschillende klanten zelf kunnen beleveren en daarom de sierteeltproducten naar een verzamelpunt brengen, van waar de producten naar de kopers worden gebracht. De distributie loopt dan het handigst via een terrein van RFH omdat daar de meeste kopers zitten.
301. Volgens Plantion verlopen zelfs transporten van sierteeltproducten die bestemd zijn voor de veiling van Plantion vaak via een veilingterrein van RFH. Omdat kwekers op meerdere veilingen aanvoeren komen de producten uit verschillende richtingen van verschillende kwekers samen op een terrein van RFH en de handelswaar van verschillende kwekers wordt dan weer samengevoegd in één wagen naar Plantion in Ede.

6.3.5.2.2 Beschikbaarheid van benodigde faciliteiten op de veilingterreinen van RFH

302. Verschillende marktpartijen vrezen dat na de voorgenomen overname Floriway zal worden bevoordeeld doordat concurrerende vervoerders moeilijker toegang krijgen tot noodzakelijke faciliteiten op de RFH-locaties, of hierdoor kostennadeel zullen ondervinden.²⁴⁴ Genoemd worden daarbij onder meer de toegang tot docks en van RFH gehuurde inpandige ruimtes, maar ook bijvoorbeeld langere wachttijden voor concurrerende vervoerders bij de uitgave van fusten en ledig retour materiaal, waardoor de afhandeling door die vervoerders vertraagd kan worden.²⁴⁵ New Green Market merkt op dat om logistieke dienstverlening op het veilingterrein aan te kunnen bieden, je moet beschikken over een box op het veilingterrein. Die ruimtes kan alleen RFH aanbieden. Er zijn volgens deze marktpartij geen andere locaties.²⁴⁶ Een aantal marktpartijen

²⁴¹ 76 van de 165 kopers die buiten een RFH-terrein zijn gevestigd hebben deze vraag beantwoord.

²⁴² Zienswijze Bloomon ACM/IN/617925, Gesprek met Floranti ACM/UIT/556637, Gesprek FlorAccess ACM/UIT/556453, Gesprek New Green Market ACM/UIT/556239

²⁴³ Gesprek FlorAccess ACM/UIT/556453.

²⁴⁴ Zienswijze Bloomon ACM/IN/617925, Zienswijze Vireō plant sales ACM/IN/613159, Zienswijze Japal, Dobbe, Hogeboom ACM/IN/613098.

²⁴⁵ Schriftelijke reactie op aanvullende vragen Japal ACM/IN/622088 en Gesprek n.a.v. zienswijze Japal c.s. ACM/UIT/557066.

²⁴⁶ Gesprek New Green Market, ACM/UIT/556239.

noemt ook als mogelijkheid dat RFH haar eigen vervoerder zal laten beschikken over de meest gunstige locaties op de veilingterreinen, ten koste van concurrerende vervoerders.²⁴⁷

6.3.5.2.3 Klokverkopen en 'af-tuin' veilen

303. Van Dijk verwacht dat met name het vervoer ten behoeve van de klokhandel via Floriway zal gaan verlopen.²⁴⁸
304. Vireõ plant sales noemt de mogelijkheid dat RFH haar kwekers zal verplichten om met Floriway te gaan werken bij de introductie van 'aftuin-veilen'. Hiermee worden de producten van kwekers eerst vermarkt via het kloksysteem en daarna rechtstreeks vanaf de kwekerij op de door de koper gewenste locatie afgeleverd. Het gebruik van eigen vervoersmiddelen of andere vervoerders voor het overige sierteeltvervoer zou hierdoor minder rendabel worden.²⁴⁹

6.3.5.2.4 Inzet van het eigen verdeelcentrum van RFH

305. Japal noemt tenslotte nog een andere manier waarop RFH concurrerende sierteeltvervoerders zou kunnen benadelen. RFH zou kwekers kunnen verzoeken of de optie kunnen geven om hun sierteeltproducten aan te laten voeren via het verdeelingscentrum van RFH, in plaats van rechtstreeks op de boxen van de verschillende kopers, waardoor transportbedrijven de doorvoerstromen naar de kopers-klanten niet meer kunnen verzorgen.²⁵⁰

6.3.5.2.5 Inschattingen van ondervraagde vervoerders

306. Van de ondervraagde sierteeltvervoerders in het onderzoek dat is uitgevoerd door Centerdata denkt 86,4% dat RFH na de voorgenomen concentratie de Floriway-vervoerders zou kunnen bevoordelen ten opzichte van andere sierteeltvervoerders. 9,7% denkt van niet. Daarnaast denkt 75% van de vervoerders dat de Floriway-vervoerders door de voorgenomen concentratie hun aandeel op de mogelijke markt voor sierteeltvervoer makkelijker kunnen vergroten. 11,4% denkt van niet en 13,6% weet het niet.

6.3.5.3 *Beoordeling mogelijkheid, prikkel en effect door de ACM*

307. De aanvoer van sierteeltproducten die via de veilingklokken worden vermarkt verloopt op dit moment per definitie via de handelsterreinen van RFH. Op dit moment loopt ongeveer 27% van de totale sierteelthandel in NL transacties via de klokveiling. De sierteeltproducten worden door de kweker zelf of een door hem ingehuurd vervoerder afgeleverd bij RFH waarna RFH zorg draagt voor de vermarkting en de aflevering van de verkochte goederen bij de kopers. Dit interne logistieke proces wordt nu uitgevoerd door RFH zelf. De overname van de drie Floriway-vervoerders brengt daar geen verandering in.
308. Momenteel is een ontwikkeling gaande naar het concentreren van vraag en aanbod op een landelijke, digitale veiling. Daarover zegt RFH zelf te zorgen voor efficiënte en gebundelde

²⁴⁷ Zienswijze Vireõ plant sales ACM/IN/613159, Gesprek n.a.v. zienswijze DFG, ACM/UIT/556633.

²⁴⁸ E-mail van Firma Johan van Dijk bv van 10 juni 2021, ACM/IN/637043.

²⁴⁹ Zienswijze Vireõ plant sales ACM/IN/613159

²⁵⁰ Schriftelijke reactie op aanvullende vragen Japal ACM/IN/622088 + Gesprek n.a.v. zienswijze Japal c.s. ACM/UIT/557066

logistiek en transport.²⁵¹ Zoals blijkt uit randnummer 278 van dit besluit heeft dit gebundelde transport betrekking op het vervoer van de gekochte sierteelproducten tussen de verschillende RFH vestigingen en maakt dat vervoer minder dan 20% van de omvang van de nationale markt voor sierteeltvervoer over de weg uit. De mogelijke effecten hiervan zijn reeds beschreven in paragraaf 6.3.4.3 van dit besluit.

309. Uit het onderzoek van de ACM in de vergunningsfase blijkt dat ook een groot deel van transacties die direct tussen kwekers en kopers worden gesloten fysiek via de terreinen van RFH wordt afgehandeld. Dit is een gevolg van het feit dat veel kopers (71,2%) zijn gevestigd op de RFH-terreinen (zie randnummer 298). Daarnaast gebruiken collectieve vervoerders ruimtes op het veilingterrein om sierteelproducten afkomstig van verschillende kwekers te ontvangen, te verdelen en verder te distribueren naar de verschillende kopers die al dan niet op de veilingterreinen zijn gevestigd. Daarmee vormen de RFH-terreinen cruciale logistieke hubs in de aanvoer van sierteelproducten.
310. In het meldingsbesluit²⁵² is eveneens opgemerkt dat RFH in staat is de huur van ruimtes die door sierteeltvervoerders worden gebruikt voor directe stromen naar kopers gevestigd op een RFH terrein, onder relatief slechtere voorwaarden aan te bieden aan concurrerende sierteeltvervoerders dan aan de betrokken sierteeltvervoerders. De ACM heeft in het meldingsbesluit in het midden gelaten of RFH hiertoe de prikkel heeft.
311. Zoals reeds opgemerkt in het meldingsbesluit²⁵³ lijkt de invloed die RFH op korte termijn kan uitoefenen op het gebruik van ruimtes beperkt.²⁵⁴ Op middellange termijn zou RFH mogelijkkerwijs door het aanpassen van huurprijzen dan wel het beperken van beschikbaarheid van ruimtes meer invloed kunnen uitoefenen op de concurrentiepositie van concurrerende sierteeltvervoerders. Huurprijzen zijn niet transparant en lijken per geval te worden onderhandeld door RFH. Het is daarom mogelijk voor RFH om in ieder geval ten aanzien van de verhuur van ruimtes op prijs te discrimineren.
312. Het onderzoek van de ACM in de vergunningsfase laat zien dat sierteeltvervoerders voor de fysieke afhandeling van directe handelstransacties over verschillende mogelijkheden beschikken en dat niet in al die situaties gebruikt hoeft te worden gemaakt van ruimtes en docks op de terreinen van RFH.
313. Allereerst kunnen ze de sierteelproducten direct afleveren via een dock aan de buitenkant van de box van de koper. Een vervoerder collecteert dan de sierteelproducten bij een of meerdere kwekers en levert die vervolgens fysiek of in de boxen van de verschillende kopers. Blijkens informatie van RFH betreft dit een groot deel van de directe transacties.²⁵⁵ Dit wordt ondersteund door informatie van RFH over het aantal docks in gebruik bij kopers.²⁵⁶ Hieruit blijkt dat op de veilingterreinen in Aalsmeer, Naaldwijk en Rijnsburg gemiddeld 31% van het totaal aantal docks wordt gehuurd door kopers. Daarnaast zijn er ook kopers die beschikken over docks in

²⁵¹ <https://landelijkveilen.royalfloraholland.com/>

²⁵² Meldingsbesluit, randnummer 220.

²⁵³ Meldingsbesluit, randnummer 219.

²⁵⁴ Uit informatie van RFH blijkt dat concurrerende sierteeltvervoerders op grond van langlopende huurcontracten beschikken over ruimtes die zij al dan niet van RFH huren. Zie: Antwoorden op vragen van ACM van 15 december 2020, ACM/IN/569203, paragraaf 31.

²⁵⁵ Antwoorden op aanvullende vragen van ACM van 15 juli 2021, ACM/IN/634501, paragraaf 9.1.

²⁵⁶ Antwoorden op aanvullende vragen van ACM van 15 juli 2021, ACM/IN/634501, Bijlage 5 Docks definitieve versie.

eigendom. Gemiddeld 50% van de docks op de drie locaties zijn in privaat eigendom. Het op deze wijze direct afleveren van sierteeltproducten in de box van de koper zou al bij transacties van 5 karren of meer geschieden.²⁵⁷

314. Daarnaast kunnen sierteeltvervoerders de sierteeltproducten (laten) afleveren bij kopers via intern vervoer door de gebouwen van RFH. RFH biedt deze diensten zelf aan onder de namen Connect, Sierteelt Direct en CAAC. Sierteeltvervoerders die beschikken over docks en ruimtes kunnen zelf de interne vervoersdiensten uitvoeren als deel van hun dienstverlening aan kwekers en kopers. Uit informatie van RFH blijkt dat meerdere concurrerende sierteeltvervoerders beschikking hebben over docks. In totaal hebben zij twee keer zoveel docks tot hun beschikking als de Floriway-vervoerders gezamenlijk.²⁵⁸
315. Ook kunnen sierteeltvervoerders die (op een of meerdere locaties) niet over beschikken over docks afspraken maken met andere vervoerders die daarover wel de beschikking hebben.
316. Uit informatie van RFH blijkt dat de interne vervoersdiensten die RFH zelf aanbiedt op haar terreinen naar schatting minder dan 10% van deze interne stromen omvatten.²⁵⁹ De daarmee gerealiseerde omzet bedroeg in 2019 en 2020 circa [VERTROUWELIJK].²⁶⁰ De omzet die de drie Floriway-vervoerders realiseerden met vervoer op de terreinen (waaronder dus interne vervoersdiensten) bedroeg in 2019 circa [VERTROUWELIJK] en in 2020 circa [VERTROUWELIJK].²⁶¹ Dit betreft circa 3% - 10% van de gezamenlijke omzet. Er zijn daarnaast minstens 8 vervoerders die soortgelijke diensten kunnen aanbieden. Ervan uitgaande dat deze vervoerders niet een significant groter deel van hun omzet realiseren met deze dienstverlening is het deel van de nationale markt voor sierteeltvervoer over de weg dat in potentie gebruik maakt van intern vervoer door de gebouwen en daarmee ook van ruimtes die door vervoerders worden gehuurd van RFH slechts beperkt deel van de gehele nationale markt voor sierteeltvervoer.
317. In het meldingsbesluit heeft de ACM geconstateerd dat huisvestingskosten voor de Floriway-vervoerders minder dan 7% van de omzet bedragen.²⁶² De ACM acht het aannemelijk dat niet al deze kosten worden veroorzaakt door huren van huisvesting op terreinen van RFH. Het percentage in kosten dat beïnvloedbaar is door RFH zal in werkelijkheid waarschijnlijk lager liggen. Ervan uitgaande dat dergelijke percentages representatief zijn voor de branche van sierteeltvervoerders, zou een verhoging van de kosten voor huisvesting op terreinen van RFH maximaal leiden tot een verhoging van transporttarieven van 1%.
318. Bovendien wordt slechts een beperkt deel van alle sierteeltvervoersstromen geraakt door een beperking van toegang tot de docks en ruimtes. In tegenstelling tot hetgeen in het meldingsbesluit is vermeld²⁶³ gaat dit niet om het deel van de directe stromen dat wordt afgehandeld door concurrerende sierteeltvervoerders en fysiek één van de terreinen van RFH loopt maar om een kleiner deel van de directe stromen, namelijk de stromen die via intern transport aan kopers worden afgeleverd. Dit betreft dus niet maximaal 30% van het

²⁵⁷ Antwoorden op aanvullende vragen van ACM van 15 juli 2021, ACM/IN/634501, paragraaf 18.2.

²⁵⁸ Antwoorden op aanvullende vragen van ACM van 15 juli 2021, ACM/IN/634501, Bijlage 5 Docks definitieve versie.

²⁵⁹ Antwoorden op aanvullende vragen van ACM van 15 juli 2021, ACM/IN/634501, paragraaf 9.1.

²⁶⁰ Antwoorden op aanvullende vragen van ACM van 15 juli 2021, ACM/IN/634501, paragraaf 20.2

²⁶¹ Antwoorden op aanvullende vragen van ACM van 22 juni 2021, ACM/IN/626224, antwoord op vraag 6.

²⁶² Meldingsbesluit, randnummer 229.

²⁶³ Meldingsbesluit, randnummer 230.

sierteeltvervoer maar een aanzienlijk kleiner deel.

319. Op basis van het voorgaande concludeert de ACM dat een verslechtering van de condities waaronder RFH ruimtes en *docks* verhuurt, slechts een gering effect zal hebben op de totale markt voor sierteeltvervoer over de weg. De ACM concludeert dat een dergelijke verslechtering van condities niet kan leiden tot een significante beperking van de mededinging op de nationale markt voor sierteeltvervoer over de weg.

6.3.6 Conclusie niet-horizontale gevolgen van de concentratie

320. Gelet op het voorgaande concludeert de ACM dat de concentratie niet leidt tot een significante belemmering van de mededinging op de nationale markt voor sierteeltvervoer als gevolg van koppeling of bundeling van transactie faciliterende diensten en vervoersdiensten of een benadeling van concurrerende vervoerders via de beschikbaarstelling van faciliteiten, ruimtes en docks.

6.4 Commercieel gevoelige informatie

6.4.1 Inleiding

321. Tijdens het onderzoek van de ACM in de vergunningsfase is gebleken dat RFH beschikt of zal gaan beschikken over mogelijk commercieel gevoelige informatie van vervoerders. Ten gevolge van de transactie kunnen de Floriway-vervoerders hierdoor mogelijk beschikking krijgen over commercieel gevoelige informatie van hun concurrenten. De informatievoersprong die partijen als gevolg van de beschikking over deze informatie zouden krijgen ten opzichte van concurrerende vervoerders zou de mededinging op de mogelijke markt voor sierteeltvervoer significant kunnen belemmeren.²⁶⁴
322. De ACM heeft daarom in de vergunningsfase nader onderzoek gedaan naar (i) over welke soorten commercieel gevoelige informatie RFH na de transactie zal beschikken, (ii) op welke wijze de Floriway-vervoerders hiermee de concurrentie nadelig kunnen beïnvloeden op de markt(en) voor sierteeltvervoer, in het bijzonder de concurrentie op prijs, kwaliteit en innovatie, en (iii) of partijen voldoende waarborgen hebben ingebouwd om te garanderen dat de concurrentie op de markt voor sierteeltvervoer niet wordt beperkt.
323. Hierna gaat de ACM eerst in op de opvattingen van partijen (paragraaf 6.4.2) en vervolgens op de opvattingen van marktpartijen (paragraaf 6.4.3). De ACM sluit dit hoofdstuk af met haar beoordeling (paragraaf 6.4.4). De ACM constateert dat RFH mogelijk beschikt over commercieel gevoelige informatie via met name het platform Floriday,²⁶⁵ het Transport Management Systeem

²⁶⁴ Vgl. Europese Commissie, Richtsnoeren voor de beoordeling van niet-horizontale fusies op grond van de Verordening van de Raad inzake de controle op concentraties van ondernemingen, PbEU, 2008, C-265, randnummer 78.

²⁶⁵ Zie hierboven in randnummer 43. RFH is bezig met de verdere ontwikkeling van het digitale platform genaamd Floriday, waar commerciële en logistieke processen worden afgehandeld. Het doel van Floriday is het faciliteren van de totstandkoming van transacties tussen aanbieders en kopers van sierteelproducten. In Floriday beheert een kweker haar aanbod, netwerk, producten en orders. De kweker kan via verschillende kanalen haar producten verkopen. Een koper kan via Floriday uit een breed en actueel assortiment bloemen en planten kiezen en bestellen en betalen. Het gaat om verschillende manieren van bestellen (zowel via de klok als direct). RFH is voornemens ook transportopdrachten in Floriday op te nemen.

(hierna: TMS)²⁶⁶ en vanuit haar rol als handelsplatform voor het faciliteren van sierteelttransacties en aanverwante dienstverlening die zij in dit kader aanbiedt. De ACM stelt echter vast dat partijen maatregelen hebben ingebouwd om ervoor te zorgen dat partijen geen toegang zullen hebben of gebruik kunnen maken van de commercieel gevoelige informatie op een manier die de mededinging kan beperken. De ACM is van mening dat deze maatregelen voldoende waarborgen bieden en concludeert daarom dat het mogelijke inzicht in commercieel gevoelige informatie van sierteeltvervoerders, niet leidt tot een significante belemmering van de mededinging op de markt voor sierteeltvervoer.

6.4.2 Opvattingen van partijen

324. Partijen stellen zich op het standpunt dat de architectuur van Floriday zo is opgezet dat de Floriday-vervoerders op geen enkele wijze toegang kunnen krijgen tot concurrentiegevoelige informatie van derden. RFH heeft hier volgens partijen zelf ook geen toegang toe.²⁶⁷ Partijen geven hierbij aan dat RFH zich er ten aanzien van commercieel gevoelige informatie, zowel in Floriday als daarbuiten, terdege van bewust is dat het vertrouwen van haar klanten cruciaal is om als dienstverlener te worden ingezet. In dat kader hebben partijen een volledig compliance programma opgezet.²⁶⁸ Voor de toegang tot informatie is vooral relevant het in 2020 aangescherpte informatiebeleid waarvan de naleving getoetst wordt door middel van externe audits en besproken door een Data Comité. Er is daarnaast een systeem van autorisatiebeheer opgezet om de technische toegang tot bepaalde soorten data te beperken.²⁶⁹ Hieronder volgt een beknopte toelichting op deze maatregelen.
325. Ten eerste hebben partijen een informatiebeleid vastgesteld om het gebruik en de uitwisseling van handelsinformatie in overeenstemming met het mededingingsrecht en privacy recht te waarborgen.²⁷⁰ De data wordt geclassificeerd in bepaalde categorieën conform het informatiebeleid:
- a. De eerste categorie betreft eigen transactiedata van gebruikers. Deze informatie is enkel toegankelijk voor de gebruiker, en voor medewerkers van RFH die of (i) Floriday support geven, of (ii) een Floriday ontwikkelaar zijn en om die reden rechten tot toegang hebben gekregen.²⁷¹
 - b. De tweede categorie betreft RFH transactiedata die publiekelijk beschikbaar is (i.e. van de klok). Deze informatie beschouwen partijen als openbaar en mag extern worden gedeeld.
 - c. De derde categorie bevat RFH transactiedata die niet publiekelijk is, bijvoorbeeld met betrekking tot directe verkopen. Deze data toetsen partijen aan een aantal uitgangspunten om te bepalen of ze mogen worden gedeeld en met wie. Hiervoor geldt

²⁶⁶ Het TMS is een digitaal platform voor retourlogistiek. Dit systeem heeft betrekking op het voorspellen van onbalans in logistieke middelen (karren, fusten) op de verschillende RFH-locaties op basis van historische data en adviseert op basis daarvan welke inkoop van transport nodig is om logistieke middelen tussen de locaties van RFH te verdelen. Ook worden automatisch fust-voorraden bijgewerkt via een realtime interface. RFH koopt het systeem in van een leverancier. RFH beheert het platform TMS zelf niet. Het TMS is alleen geschikt voor het geven van transportopdrachten en niet voor de uitvoering ervan. Zie Bijeenkomst met Royal Flora Holland van 27 juli 2021, ACM/INT/431104, antwoord op vraag 23.

²⁶⁷ Standpunt RFH over eerste uitkomsten marktonderzoek ACM, d.d. 8 juli 2021, ACM/IN/627664.

²⁶⁸ Standpunt RFH over eerste uitkomsten marktonderzoek ACM, d.d. 8 juli 2021, ACM/IN/627664.

²⁶⁹ Zie het document "Autorisatie en authenticatie" d.d. 4 juni 2021, ACM/IN/638831.

²⁷⁰ Zie het document "RFH Informatiebeleid" d.d. 6 januari 2021, ACM/IN/638825, slide 4.

²⁷¹ Bijeenkomst met Royal Flora Holland van 27 juli 2021, ACM/INT/431104, antwoord op vraag 3.

bijvoorbeeld dat de informatie niet herleidbaar mag zijn tot individuele aanbieders en afnemers.²⁷²

- d. De vierde en laatste categorie is “strikt vertrouwelijke data”. Deze informatie is enkel toegankelijk voor de gebruiker, en alleen medewerkers die uit hoofde van hun functie geautoriseerd zijn om toegang te hebben tot de strikt vertrouwelijke informatie (i.e. ict-support medewerkers of developers die bij de achterliggende (ict)-applicaties kunnen) kunnen deze inzien voor support doeleinden.²⁷³ De strikt vertrouwelijke data mag daarnaast nooit het systeem van Floriday verlaten, met als enige uitzondering voor data die naar het financiële systeem gaat omdat de transactie financieel verrekend moet worden. Dit gaat alleen om de informatie voor de financiële verrekening, niet alle andere informatie.²⁷⁴
326. Ten tweede hebben partijen in 2020 een zogenaamd ‘Data Comité’ opgericht met als doel de uitvoering van het informatiebeleid in de praktijk te evalueren.²⁷⁵ Het Data Comité bestaat uit twee kwekers, twee kopers, twee medewerkers van RFH en een externe onafhankelijke expert op het gebied van data. Alle aanpassingen die partijen doen op het gebied van haar informatiebeleid deelt zij met het Data Comité. Het Data Comité adviseert partijen hierover.²⁷⁶ De adviezen van het Data Comité zijn niet bindend, maar worden meegenomen in de vaststelling van het beleid zelf.²⁷⁷
327. Ten derde hebben partijen een autorisatiebeheer voor de informatie in hun systemen ingevoerd. Dit zijn technische maatregelen die de toegang tot de RFH-systemen reguleren, te weten: (i) het authenticatieproces, dat bekijkt of de persoon die toegang wil hebben ook echt de persoon is die hij/zij zegt te zijn, en (ii) het autorisatieproces, dat bekijkt of iemand toestemming heeft om een bepaalde service te gebruiken.²⁷⁸ Hiervoor zijn rechtengroepen gemaakt. Voor de categorieën “eigen transactiedata”, “transactiedata die niet publiekelijk is”²⁷⁹ en “strikt vertrouwelijke data”²⁸⁰ geldt dat enkel de bij de transactie direct betrokken partijen, en daarnaast RFH medewerkers die (i) Floriday-support geven, of (ii) een Floriday-ontwikkelaar zijn, toegang tot de data hebben. Andere personen binnen RFH hebben geen toegang tot die data. Zij hebben wel toegang tot geaggregeerde en niet-herleidbare informatie in dit verband. Verder worden individuele transacties nooit gedeeld.²⁸⁰ Met betrekking tot bijvoorbeeld de toegang tot “transactiedata die niet publiekelijk is”, gaat het in feite om een beperkt aantal (op grond van het informatiebeleid geautoriseerde) personen dat toegang heeft tot Power BI²⁸¹ en rapporten kunnen maken/inzien die detail informatie van transacties laten zien.²⁸² Het overgrote deel van de medewerkers heeft alleen toegang tot de standaardrapportages die geen detailinformatie

²⁷² Antwoorden op aanvullende vragen van ACM van 9 augustus 2021, ACM/IN/639817, antwoord op vraag 5.

²⁷³ Zie het document “RFH Informatiebeleid” d.d. 6 januari 2021, ACM/IN/638825, slide 5; Antwoorden op aanvullende vragen van ACM van 9 augustus 2021, ACM/IN/639817, antwoord op vraag 4.

²⁷⁴ Bijeenkomst met Royal Flora Holland van 27 juli 2021, ACM/INT/431104, antwoord op vraag 9.

²⁷⁵ Bijeenkomst met Royal Flora Holland van 27 juli 2021, ACM/INT/431104, antwoord op vraag 3.

²⁷⁶ Bijeenkomst met Royal Flora Holland van 27 juli 2021, ACM/INT/431104, antwoord op vraag 12.

²⁷⁷ Antwoorden op informele vragen van 11 augustus, ACM/IN/639365, antwoord op vraag 3.

²⁷⁸ Zie het document “Autorisatie en authenticatie” d.d. 4 juni 2021, ACM/IN/638831.

²⁷⁹ Antwoorden op informele vragen van 11 augustus, ACM/IN/639365, antwoord op vraag 4.

²⁸⁰ Antwoorden op informele vragen van 11 augustus, ACM/IN/639365, antwoord op vraag 4.

²⁸¹ Power BI is een interactieve tool voor het visualiseren van data. Het doel van Power BI is om business intelligence beschikbaar te maken voor de eindgebruiker ([Datavisualisatie | Microsoft Power BI](#)).

²⁸² Antwoorden op informele vragen van 11 augustus, ACM/IN/639365, antwoord op vraag 4.

tonen.²⁸³ Daarnaast zijn er procedurele maatregelen genomen met betrekking tot hoe veranderingen worden doorgevoerd in de verschillende IT systemen.

328. Ten vierde hebben partijen in 2021 een externe audit uit laten voeren specifiek naar de strikt vertrouwelijke informatie die in het platform Floriday zit.²⁸⁴ Het is in de externe audit vastgesteld dat de maatregelen die RFH heeft ingesteld om te zorgen dat strikt vertrouwelijke informatie alleen inzichtelijk is voor de personen die hier toegang toe behoren te hebben, effectief zijn.²⁸⁵ Kwekers en kopers hebben alleen toegang tot hun eigen data. Daarnaast is geconstateerd dat data geclassificeerd als "strikt vertrouwelijk" Floriday niet verlaat. De enige uitzondering hierop is data die naar de financiële systemen van Floriday en/of naar de financiële warehouse van RFH gaat. Ook voor deze informatie is volgens partijen geconstateerd dat de informatie deze systemen niet verlaat.²⁸⁶ Alleen medewerkers uit de financiële dienst hebben toegang tot de financiële systemen.²⁸⁷
329. Partijen merken daarbij op dat zij voornemens zijn om jaarlijks een externe audit uit te laten voeren op de naleving van de maatregelen in het informatiebeleid.²⁸⁸ Voorts zijn partijen van plan om elk half jaar een controle op de autorisaties uit te voeren.²⁸⁹ Tot slot zijn partijen naar aanleiding van de aanbevelingen van de externe audit van plan om met een checklist te gaan werken voor strikt vertrouwelijke data, om aandacht te blijven schenken aan de documentatie van beheers- en beveiligingsmaatregelen en om te loggen op strikt vertrouwelijke data.²⁹⁰
330. Partijen wijzen erop dat RFH over bepaalde informatie beschikt en ook mogelijk in de toekomst over bepaalde informatie zal beschikken, en wel als volgt. RFH is van plan om vervoersgerelateerde informatie in het platform Floriday te gaan verwerken. Hoewel er nog geen concrete functionaliteit is ontwikkeld voorziet RFH op dit moment dat de volgende informatie zal worden opgeslagen: (i) de sales order die resulteert in de transportopdracht, (ii) de leveringen (iii) en de elektronische transportopdracht zelf. In de transportopdracht staat van welk warehouse naar welk warehouse de karren sierteelt moeten worden getransporteerd.²⁹¹
331. RFH voorziet op dit moment dat de sales order informatie zal bevatten met betrekking tot prijs, productspecificaties, aantal en leveringsinformatie met betrekking tot de daadwerkelijke leveringen. De informatie met betrekking tot prijs, productinformatie en aantal zal commercieel gevoelig zijn, net als de transportopdracht en de daadwerkelijke leveringen.²⁹² In lijn met de bestendige werkwijze van RFH is en blijft de kweker evenwel te allen tijde eigenaar van zijn eigen data. Dit geldt ook voor de transportopdracht die door de kweker wordt uitgegeven. Op het moment dat de transportopdracht bij de transporteur ligt, dan zijn zowel kweker als vervoerder eigenaar van de data. Conform het informatiebeleid van RFH wordt alle data in Floriday

²⁸³ Antwoorden op informele vragen van 11 augustus, ACM/IN/639365, antwoord op vraag 4.

²⁸⁴ Er is aan de externe audit gevraagd om te kijken: (i) wat is geïdentificeerd als strikt vertrouwelijke data, (ii) de logische toegangsbeveiliging (wie heeft toegang tot de data), en (iii) interfacing (om vast te stellen welke data binnen Floriday blijft en welke data Floriday verlaat en naar een ander systeem van RFH gaat).

²⁸⁵ Bijeenkomst met Royal Flora Holland van 27 juli 2021, ACM/INT/431104, antwoord op vraag 3 en Audit rapport van 10 juni 2021 "Strikt vertrouwelijke data Floriday", ACM/IN/638810.

²⁸⁶ Bijeenkomst met Royal Flora Holland van 27 juli 2021, ACM/INT/431104, antwoord op vraag 3.

²⁸⁷ Bijeenkomst met Royal Flora Holland van 27 juli 2021, ACM/INT/431104, antwoord op vraag 29.

²⁸⁸ Bijeenkomst met Royal Flora Holland van 27 juli 2021, ACM/INT/431104, antwoord op vraag 13.

²⁸⁹ Bijeenkomst met Royal Flora Holland van 27 juli 2021, ACM/INT/431104, antwoord op vraag 3.

²⁹⁰ Bijeenkomst met Royal Flora Holland van 27 juli 2021, ACM/INT/431104, antwoord op vraag 3.

²⁹¹ Antwoorden op aanvullende vragen van 15 juli 2021, ACM/IN/638810, antwoord op vraag 16.

²⁹² Antwoorden op aanvullende vragen van 15 juli 2021, ACM/IN/638810, antwoord op vraag 16.

geclassificeerd. Die classificatie is nog niet uitgevoerd voor elektronische transportopdrachten. RFH voorziet dat de transportopdrachten die niet naar Floriway gaan tot de strikt vertrouwelijke data zal worden gerekend.²⁹³ Zij specificeren dit nader door te zeggen dat de data die te relateren zijn aan de transactie zelf (zoals het contract, de prijs van de dienstverlening, etc.) als vertrouwelijk dan wel strikt vertrouwelijk zullen worden geclassificeerd.²⁹⁴ Dit is in lijn met het huidige informatiebeleid van RFH. In aanvulling op het huidige informatiebeleid zal dan ook, op het moment dat deze informatie in de transportopdracht is verwerkt, informatie over de leverancier (i.e. de vervoerder) zelf als strikt vertrouwelijk worden geclassificeerd, om zo te voorkomen dat RFH kan nagaan wie welke vervoerder gebruikt.²⁹⁵ RFH zal dus niet kunnen zien welke kweker met welke vervoerder werkt voor welke partij. Wel bijvoorbeeld hoeveel transportopdrachten er via het platform zijn verstuurd. RFH zal waarborgen dat geen enkele logistieke dienstverlener (inclusief de Floriway-vervoerders) toegang kan krijgen tot volumes of andere gerelateerde informatie.²⁹⁶ Vanuit het informatiebeleid worden de Floriway-vervoerders simpelweg gezien als externe partij en niet anders behandeld dan elke andere vervoerder. Het voorgaande is een inschatting van partijen, omdat de functionaliteit “elektronische transportopdracht” nog in de ontwikkelingsfase is.²⁹⁷

332. Met betrekking tot het TMS merken partijen op dat dit de met vervoerders afgesproken tarieven bevat, en de inplanners ontlast bij het plannen van de transporten. Partijen erkennen dat de informatie over tarieven commercieel gevoelig is, met name voor kwekers en de transportbedrijven.²⁹⁸ De partijen voegen ook toe dat na de transactie deze informatie (uiteraard) ook gevoelig voor de Floriway-vervoerders zal zijn.²⁹⁹ RFH zal deze informatie in haar toekomstige informatiebeleid dan ook zien als strikt vertrouwelijk informatie.³⁰⁰
333. Over de data uit het TMS stellen partijen verder dat er geen enkele prikkel is voor RFH om biedingen van andere vervoerders met Floriway te delen, al was het maar omdat RFH door dergelijk marktgedrag andere vervoerders van zich zou vervreemden en die vervoerders de prikkel zou ontnemen om competitieve biedingen aan RFH uit te brengen. Daarbij merken partijen op dat het bij retourlogistiek slechts om een totale omzet van rond EUR 3 miljoen per jaar gaat. Interveilingtransport in opdracht van RFH is momenteel nog veel beperkter in omvang, en er is volgens partijen geen reden om aan te nemen dat het interveilingtransport in opdracht van RFH na de voorgenomen introductie van landelijk veilen erg omvangrijk zal worden.³⁰¹ Dat neemt niet weg dat het voor al deze vervoersstromen van belang is dat deze zo kostenefficiënt mogelijk worden uitgevoerd, en daarvoor zal RFH vervoersbedrijven nodig blijven hebben, die zelf een voldoende prikkel moeten hebben om competitieve biedingen te doen. Er is volgens partijen geen enkel aanknopingspunt voor de gedachte dat RFH informatie uit het transportmanagementsysteem zou kunnen en willen gebruiken om de concurrentie van andere vervoerders van Floriway te beperken. Tot slot geldt dat het hier hoe dan ook een fractie van het

²⁹³ Antwoorden op aanvullende vragen van 15 juli 2021, ACM/IN/638810, antwoord op vraag 16.

²⁹⁴ Antwoorden op informele vragen van 11 augustus 2021, ACM/IN/639365, antwoord op vraag 1.a).

²⁹⁵ Antwoorden op informele vragen van 11 augustus 2021, ACM/IN/639365, antwoord op vraag 1.a).

²⁹⁶ Antwoorden op informele vragen van 11 augustus 2021, ACM/IN/639365, antwoord op vraag 1.a).

²⁹⁷ Antwoorden op informele vragen van 11 augustus 2021, ACM/IN/639365, antwoord op vraag 1.a) en Bijeenkomst met Royal Flora Holland van 27 juli 2021, ACM/INT/431104, antwoord op vraag 14.

²⁹⁸ Antwoorden op aanvullende vragen van 15 juli 2021, ACM/IN/638810, antwoord op vraag 29.b).

²⁹⁹ Antwoorden op aanvullende vragen van 15 juli 2021, ACM/IN/638810, antwoord op vraag 29.b).

³⁰⁰ Antwoorden op aanvullende vragen van 15 juli 2021, ACM/IN/638810, antwoord op vraag 29.d).

³⁰¹ Antwoorden van de partijen op de vragen van de ACM van 11 augustus, ACM/IN/639365, antwoord op vraag 5.

totale vervoer van sierteelt betreft, zodat reeds om die reden van marktafsluiting geen sprake kan zijn.³⁰²

6.4.3 Opvattingen van marktpartijen

334. Drie concurrerende vervoerders geven aan dat de informatie uit het TMS, bestaande uit prijzen van vervoerders waarvoor zij bereid zijn om te rijden tussen veilinglocaties, RFH in staat zal stellen om Floriway tegen lager dan gangbare prijzen te laten rijden. In het TMS staan transportprijzen per eenheid en aantal beschikbare transporteenheden van sierteeltvervoerders. Door lagere prijzen of kortingen aan te bieden aan gebruikers in Floriday, kan RFH de logistieke diensten van concurrerende vervoerders onderbieden.³⁰³ Het TMS heeft weliswaar betrekking op retourlogistiek die wordt ingehuurd door RFH, maar geeft volgens deze vervoerder veel informatie over de (kost)prijzen van concurrenten van de Floriway-vervoerders.³⁰⁴
335. Een andere sierteeltvervoerder legt uit dat, zodra een afnemer van haar sierteeltproducten op de veiling koopt, er een kopie van de 'elektronische kloktransactie' (EKT) naar haar wordt gestuurd. Met deze EKT kan de vervoerder zich voorbereiden op het vervoer van de producten. Klanten van deze vervoerder geven bij RFH aan dat de EKT's die zij genereren, doorgestuurd moeten worden. Binnen een minuut krijgt de vervoerder te zien wat een klant gekocht heeft (aantal x inhoud), voor welke prijs, op welk tijdstip, van welke kweker en de kwaliteit en keur van de producten. Deze vervoerder deelt niet bewust transportinformatie met RFH, maar gaat ervan uit dat RFH heel goed weet wat voor transportopdrachten zij krijgen (bijvoorbeeld via de EKT's die doorgestuurd worden). Als deze informatie met Floriway gedeeld wordt, zou Floriway een inschatting kunnen maken van het volume dat ze straks kunnen gaan rijden.³⁰⁵
336. Een koper wijst erop dat RFH straks over alle relevante data met betrekking tot de sierteeltlogistiek beschikt, waardoor niet-gelieerde vervoerders evenals andere partijen zoals kopers, op achterstand worden gezet.³⁰⁶

6.4.4 Beoordeling

337. Het verkrijgen van commercieel gevoelige informatie over concurrenten kan leiden tot een beperking van de mededinging als concurrenten door het gebruik van deze informatie door partijen een nadelige concurrentiepositie krijgen, of wanneer het inzicht in deze informatie de mededinging dempt, bijvoorbeeld doordat een minder agressief prijsbeleid kan worden gevoerd.³⁰⁷ Om te beoordelen of hier sprake van kan zijn heeft de ACM eerst onderzocht of de informatie waartoe de Floriway-vervoerders toegang zouden kunnen krijgen, commercieel gevoelige informatie is. Hierbij heeft de ACM gekeken naar wat partijen met deze informatie zouden kunnen doen om de mededinging te beperken. Vervolgens heeft de ACM onderzocht of de Floriway-vervoerders na de concentratie toegang zullen krijgen tot deze informatie. De ACM heeft hiertoe geanalyseerd of er technische, contractuele, juridische of andere beperkingen bestaan om de commercieel gevoelige informatie van concurrenten te kunnen gebruiken en of

³⁰² Standpunt RFH over eerste uitkomsten marktonderzoek ACM, d.d. 8 juli 2021, ACM/IN/627664.

³⁰³ Antwoorden Japal/Dobbe/Hogenboom d.d. 15 juni 2021, ACM/IN/622088.

³⁰⁴ Gespreksverslag Japal d.d. 16 juni 2021, ACM/UIT/557066.

³⁰⁵ Gespreksverslag Johan van Dijk, 9 en 13 juli, ACM/UIT/558392, pagina 5.

³⁰⁶ Gespreksverslag DFG 14 juni 2021, ACM/UIT/556633.

³⁰⁷ Vgl. Europese Commissie, Richtsnoeren voor de beoordeling van niet-horizontale fusies op grond van de Verordening van de Raad inzake de controle op concentraties van ondernemingen, PbEU, 2008, C-265, randnummer 78.

deze beperkingen voldoende zijn om te zorgen dat partijen geen gebruik zullen maken van deze informatie.

6.4.4.1 Typen informatie

338. Allereerst verkrijgt RFH als handelsplatform veel informatie over sierteeltransacties. Alhoewel dit niet rechtstreeks informatie van concurrerende vervoerders betreft, kan dit wel informatie geven over transportstromen, potentiële klanten, en mogelijke interessante routes voor sierteelvervoerders. RFH voorziet dat bepaalde informatie over sierteeltransacties, waaronderde salesorder die resulteert in de transportopdracht, in Floriday zal worden opgeslagen. RFH voorziet op dit moment dat de salesorder informatie bevat met betrekking tot prijs, productspecificaties, aantal en leveringsinformatie met betrekking tot de daadwerkelijke leveringen. De informatie met betrekking tot prijs, productinformatie en aantal zal commercieel gevoelig zijn, net als de transportopdracht en de daadwerkelijke leveringen.³⁰⁸
339. Daarnaast is het op dit moment al mogelijk voor kwekers om hun voorkeurstransporteur aan te geven in Floriday,³⁰⁹ en is RFH van plan om in de toekomst diverse gegevens aan het platform Floriday toe te voegen die commercieel gezien interessant zijn voor sierteelvervoerders. Dit betreffen transportcontracten en elektronische transportopdrachten.³¹⁰ Hieruit zouden de volgende typen informatie achterhaald kunnen worden: tarieven van concurrerende vervoerders, looptijden en andere leveringsvoorwaarden, klantgegevens van concurrerende vervoerders (waaronder de locatie van telers en kopers), transportstromen en voorkeuren van kwekers en kopers.
340. RFH beschikt via het Transport Management Systeem over bepaalde informatie van de concurrenten van de Floriway-vervoerders, namelijk informatie over de tarieven en andere leveringsvoorwaarden van concurrerende vervoerders die retourlogistiek verzorgen voor RFH, en bijvoorbeeld informatie over de capaciteit van deze vervoerders. Partijen beschouwen de informatie over tarieven als gevoelig, met name voor kwekers en transportbedrijven. Na de transactie is deze informatie uiteraard ook gevoelig voor de Floriway-vervoerders.³¹¹
341. In de toekomst is het mogelijk dat RFH ook het interveilingtransport en aanvoerlogistiek aanbiedt aan kwekers en kopers voor zover zij via de klok (straks: landelijk veilen) inkopen.³¹² Hoe dit precies vormgegeven zal worden, moet nog volledig worden ingevuld. In de beoogde eindsituatie is het de bedoeling dat RFH naast het (landelijk) veilen zowel richting de kweker als richting de koper diensten aanbiedt met betrekking tot regievoering. Deze regievoering ziet op het gehele logistieke proces (inclusief de exacte planning van aan- en aflevering), teneinde de logistieke stromen zo efficiënt mogelijk te laten verlopen. De regievoering bij de aflevering omvat mede de organisatie van de IVL. RFH heeft daarbij voor ogen dat zij het feitelijke vervoer contracteert met vervoerders. Dit zal naar verwachting per uit te voeren rit via inschrijvingen gaan: wie kan voor de laagste prijs op moment X een vrachtwagen van Y naar Z rijden? Floriway zal daarbij naar verwachting een zekere rol vervullen, maar de betreffende vervoerders hebben volgens partijen

³⁰⁸ Antwoorden op aanvullende vragen van 15 juli 2021, ACM/IN/638810, antwoord op vraag 16.

³⁰⁹ Bijeenkomst met Royal Flora Holland van 27 juli 2021, ACM/INT/431104, antwoord op vraag 22.

³¹⁰ De verwachting is dat RFH deze functionaliteit in de loop van 2022 zal toevoegen (zie Antwoorden op aanvullende vragen van 15 juli 2021, ACM/IN/638810, antwoord op vraag 15).

³¹¹ Antwoorden op aanvullende vragen van 15 juli 2021, ACM/IN/638810, antwoord op vraag 29.b).

³¹² Zie hierover ook paragraaf 6.3.4

bij lange na niet de capaciteit om het volledige interveilingtransport voor hun rekening te nemen. Voor RFH maakt het ook niet uit wie het vervoer verricht; het gaat erom welke vervoerder het op het betreffende moment het snelst en voordeligst kan doen.³¹³ De ACM merkt op dat als RFH in de toekomst meer sierteeltvervoersdiensten gaat inkopen van concurrerende vervoerders, de informatie die RFH heeft over tarieven, leveringsvoorwaarden en bijvoorbeeld capaciteit van concurrerende vervoerders sterk zal kunnen toenemen. Deze informatie zal volgens partijen in een nieuw systeem komen te staan, niet in het huidige Transport Management Systeem.³¹⁴ Hierbij merkt de ACM op dat het nog de vraag is welke mate concurrerende sierteeltvervoerders in de toekomst daadwerkelijk door RFH zullen worden ingeschakeld, en welk deel de Floriway-vervoerders zelf zullen aanbieden.³¹⁵

342. Hiernaast heeft RFH op dit moment de beschikking over incasso-informatie van concurrerende vervoerders die ervoor kiezen om de facturering via RFH te laten lopen. De incasso-informatie kan inzicht geven in tarieven, klantgegevens en ritten van concurrerende vervoerders. Partijen beschouwen deze informatie als commercieel gevoelig.³¹⁶

6.4.4.2 *Is sprake van commercieel gevoelige informatie?*

343. De ACM stelt vast dat de genoemde informatie in randnummers 338-342 commercieel gevoelige informatie is. Deze informatie kan de mededinging op de markt voor het sierteeltvervoer op twee verschillende manieren belemmeren, wanneer deze als gevolg van de voorgenomen concentratie ook bij de Floriway-vervoerders terecht komt. Als de Floriway-vervoerders de beschikking krijgen over deze informatie kan de in concurrentie bestaande onzekerheid over het voorgenomen commerciële gedrag van concurrenten verminderen of helemaal worden weggenomen. Partijen kunnen met de kennis over het commerciële gedrag van hun concurrenten beter hun commerciële strategie bepalen, bijvoorbeeld door een beter aanbod te doen aan afnemers dan concurrenten die niet over deze informatie beschikken, en daarmee hun concurrenten in een nadelige positie plaatsen. Een andere mogelijkheid is dat partijen juist een minder agressief prijsbeleid of minder innovatief beleid kunnen voeren dan hun concurrenten, als gevolg van inzicht in deze informatie.³¹⁷
344. De ACM acht het aannemelijk dat inzicht in tarieven en andere leveringsvoorwaarden van concurrerende vervoerders partijen in staat stelt om hun tarieven en andere leveringsvoorwaarden voor vervoersdiensten aan te passen aan de tarieven van hun concurrenten. Als gevolg hiervan zouden partijen (i) een minder agressief prijsbeleid kunnen gaan voeren of minder gunstige voorwaarden kunnen bieden ten opzichte van hun concurrenten, of (ii) toetreding of uitbreiding voor concurrerende vervoerders lastiger kunnen maken, doordat ze door hun informatievoorsprong hun aanbod aantrekkelijker kunnen maken voor afnemers.
345. De ACM merkt hierbij wel op dat het inzicht in tarieven en andere leveringsvoorwaarden op dit moment nog beperkt is tot de informatie opgeslagen in het TMS, en dus alleen gaat om tarieven

³¹³ Informatie verstrekt door partijen d.d.10 juni 2021, ACM/IN/625116.

³¹⁴ Bijeenkomst met Royal Flora Holland van 27 juli 2021, ACM/INT/431104, antwoord op vraag 25.

³¹⁵ Zie hierover ook paragraaf 6.3.4.3 waarin de ACM ingaat op de mogelijkheden, prikkels en effecten van een mogelijke bundelingsstrategie.

³¹⁶ Antwoorden van de partijen op de vragen van de ACM van 11 augustus 2021, ACM/IN/639365, antwoord op vraag 2.b).

³¹⁷ Vgl. Europese Commissie, Richtsnoeren voor de beoordeling van niet-horizontale fusies op grond van de Verordening van de Raad inzake de controle op concentraties van ondernemingen, PbEU, 2008, C-265, randnummer 78.

en leveringsvoorwaarden voor de retourlogistiek, en voor een klein deel interveilingvervoer, en slechts voor een beperkt aantal vervoerders. Bij retourlogistiek gaat het om een totale omzet van rond EUR 3 miljoen per jaar, het betreft dus een beperkt deel van de totale markt voor sierteeltvervoer.³¹⁸ Bovendien hebben de sierteeltvervoerders ook de mogelijkheid om te stoppen met het aanbieden van retourlogistiek en interveilingvervoer aan RFH, wanneer zij het gevoel hebben dat zij hierdoor in een nadelige positie komen. Hier komt bij dat uit het marktonderzoek onder kwekers en kopers blijkt dat prijs niet de belangrijkste factor is waarop kwekers en kopers hun vervoerder selecteren, hetgeen de waarde van informatie over tarieven enigszins nuanceert.³¹⁹

346. Wanneer RFH in de toekomst meer vervoersdiensten zou gaan inkopen bij concurrerende vervoerders, zal het probleem van het inzicht in deze informatie groter worden en het ook lastiger worden voor concurrerende vervoerders om hier niet in mee te gaan. De ACM wijst er hierbij wederom op dat nog niet duidelijk is in hoeverre dit het geval zal zijn.³²⁰
347. Op basis van informatie over klanten van concurrenten, klantgegevens, transportopdrachten en -stromen, voorkeurstransporteurs en looptijden van contracten zouden partijen hun marketing- en acquisitiebeleid richting afnemers van vervoersdiensten kunnen aanpassen. Voor Floriway-vervoerders zal het gemakkelijker zijn om op het juiste moment in contact te treden met potentiële nieuwe klanten, door de informatie over looptijden van contracten en klantgegevens. De andere informatie waar RFH over beschikt, waaronder de informatie over de sierteelttransacties kan de Floriway-vervoerders bovendien in staat stellen een gericht aanbod te doen dat beter is dan het aanbod van haar concurrenten. Daarnaast kunnen zij met dergelijke informatie beter inspringen op vraag in bepaalde regio's en/of de informatie gebruiken om bijvoorbeeld de eigen planning en logistiek te verbeteren en efficiënter te maken. Tot slot kan inzicht in vervoerde volumes hen helpen bij het maken van beter geïnformeerde beslissingen over mogelijke investeringen. Doordat dit de concurrenten van de Floriway-vervoerders in een nadelige positie plaatst ten opzichte van de Floriway-vervoerders, wordt toetreding of uitbreiding voor hen mogelijk bemoeilijkt. De ACM merkt op dat het feit dat afnemers een grote waarde hechten aan de bestaande relatie met hun vervoerder, het minder aannemelijk maakt dat dit risico zich zal voordoen.³²¹
348. Uit het voorgaande volgt dat de hiervoor genoemde soorten informatie commercieel gevoelige informatie is. Als RFH en/of de Floriway-vervoerders hier inzicht in hebben en deze informatie kunnen gebruiken, zou dit kunnen leiden tot een beperking van de mededinging op de markt voor sierteeltvervoer als gevolg van de voorgenomen concentratie. Het inzicht in deze informatie zou ertoe kunnen leiden dat de concurrenten van partijen in een nadelige positie worden geplaatst. Ook kan dit leiden tot het voeren van een minder agressief prijsbeleid of minder innovatief beleid door partijen.

6.4.4.3 Waarborgen

³¹⁸ Standpunt RFH over eerste uitkomsten marktonderzoek ACM, d.d. 8 juli 2021, ACM/IN/627664.

³¹⁹ Zie randnummer 2888.

³²⁰ Zie hierover ook paragraaf 6.3.4.3 waarin de ACM ingaat op de mogelijkheden, prikkels en effecten van een mogelijke bundelingsstrategie.

³²¹ Zoals blijkt uit het onderzoek onder kwekers en kopers, zie randnummer 1155.

349. Partijen zijn zich ervan bewust dat zij zorgvuldig moeten omgaan met de commercieel gevoelige informatie die bij RFH gegenereerd en/of verzameld wordt, bijvoorbeeld via Floriday en het TMS. Dit blijkt uit de maatregelen die partijen reeds ruim voor deze transactie hebben genomen of nog zullen nemen om de toegang tot commercieel gevoelige informatie die RFH in haar bezit heeft of krijgt, te beperken. Deze maatregelen zijn hiervoor in paragraaf 6.4.2 beschreven. De ACM is van mening dat deze maatregelen voldoende waarborgen bieden om ervoor te zorgen dat partijen geen gebruik zullen maken van de commercieel gevoelige informatie. Hierna gaat de ACM in op de verschillende typen informatie en de waarborgen die daarvoor gelden.
350. Met betrekking tot de informatie over prijzen, aantallen en klantgegevens (inclusieve locatie van de koper) die RFH krijgt in het kader van sierteeltransacties en die (in de toekomst) in het platform Floriday zal worden opgeslagen, begrijpt de ACM dat dit als “strikt vertrouwelijke data” zal worden aangemerkt op grond van het Informatiebeleid van partijen.³²² Voor alle strikt vertrouwelijke data geldt dat alleen de partijen die hierbij rechtstreeks betrokken zijn (bij sierteeltransacties dus: de kweker en de koper) hiertoe toegang hiertoe zullen hebben. Alleen met expliciete toestemming kan een RFH medewerker deze data inzien voor supportdoeleinden. “Strikt vertrouwelijke data” verlaat het systeem van Floriday niet (met uitzondering van informatie die nodig is om transacties financieel te verrekenen en dus naar financiële systemen gaat).³²³ De rest van de informatie uit sierteeltransacties wordt door RFH als niet publieke transactie data gekwalificeerd.³²⁴ Ook deze informatie is slechts inzichtelijk voor de bij deze transactie betrokken partijen.³²⁵
351. Hoewel strikt genomen de classificatie van de informatie uit de elektronische transportopdrachten die in de toekomst in Floriday kan worden opgeslagen nog moet plaatsvinden, verwacht RFH dat de data in de elektronische transportopdracht die te relateren zijn aan de transactie zelf (zoals het contract, de prijs van de dienstverlening, etc.) als vertrouwelijk dan wel strikt vertrouwelijk zullen worden geclassificeerd.³²⁶ Transportopdrachten voor Floriday en voor andere vervoerders worden op dezelfde wijze geclassificeerd.³²⁷ Een beperkt aantal RFH medewerkers heeft toegang tot Power BI en kan rapportages maken/indien die detailinformatie van transacties (vertrouwelijke informatie) laten zien.³²⁸ Het overgrote deel van de RFH medewerkers heeft alleen toegang tot standaard rapportages die geen detailinformatie tonen. Voor alle toegang zijn op grond van het informatiebeleid autorisatieprocessen ingericht. Partijen geven aan dat het informatiebeleid zo nodig zal worden uitgebreid met specifieke regels voor wat betreft specifieke informatie met betrekking tot de elektronische transportopdracht, zoals de data met betrekking tot informatie over de leverancier (i.e. de vervoerder).³²⁹ Partijen benadrukken dat alleen de medewerkers die een ondersteunende rol hebben en ontwikkelaars toegang hebben tot transactiedata. Voor “strikt vertrouwelijke data” is die groep beperkter en is de data niet beschikbaar in andere omgevingen dan Floriday zelf. Hier kunnen ook geen analyses of rapportages mee worden gemaakt.³³⁰

³²² Bijeenkomst met Royal Flora Holland van 27 juli 2021, ACM/INT/431104, antwoord op vraag 3; Audit rapport van 10 juni 2021 “Strikt vertrouwelijke data Floriday, ACM/IN/638810.

³²³ Bijeenkomst met Royal Flora Holland van 27 juli 2021, ACM/INT/431104, antwoord op vraag 3.

³²⁴ Bijeenkomst met Royal Flora Holland van 27 juli 2021, ACM/INT/431104, antwoord op vraag 3.

³²⁵ Bijeenkomst met Royal Flora Holland van 27 juli 2021, ACM/INT/431104, antwoord op vraag 15.

³²⁶ Antwoorden op informele vragen van 11 augustus 2021, ACM/IN/639365, antwoord op vraag 1.a).

³²⁷ Bijeenkomst met Royal Flora Holland van 27 juli 2021, ACM/INT/431104, antwoord op vraag 14.

³²⁸ Antwoorden op aanvullende vragen van 11 augustus 2021, ACM/IN/639365, antwoord op vraag 1.b).

³²⁹ Antwoorden op aanvullende vragen van 11 augustus 2021, ACM/IN/639365, antwoord op vraag 1.b).

³³⁰ Antwoorden op aanvullende vragen van 11 augustus 2021, ACM/IN/639365, antwoord op vraag 1.b).

352. De transportcontracten die in de toekomst in het platform Floriday geregistreerd kunnen worden, bevatten mogelijk informatie zoals tarieven, klantgegevens, en de looptijd van de contracten. RFH heeft bevestigd dat de transportcontracten absoluut als “strikt vertrouwelijk” geclassificeerd zullen worden.³³¹
353. De toegang tot informatie uit het TMS, bijvoorbeeld over tarieven van de concurrerende sierteeltvervoerders, klantgegevens en andere leveringsvoorwaarden, is beperkt tot een kleine groep: de gebruikers die werkzaam zijn in de afdeling logistieke middelen.³³² De volledige TMS-applicatie kan worden ingezien door de planners. Daarnaast kunnen locatiemedewerkers door middel van rechten hun eigen deel van de applicatie inzien. De tariefcontracten zijn alleen door zogenoemde *super users* te zien die ook de rechten van medewerkers kunnen instellen.³³³ De informatie vervat in het TMS is niet met het platform Floriday gekoppeld. RFH heeft bevestigd dat de commercieel gevoelige data die in het TMS opgeslagen is in haar toekomstige informatiebeleid ook als “strikt vertrouwelijke data” geclassificeerd zal worden.³³⁴
354. Over de informatie die RFH in de toekomst mogelijk zal verkrijgen van concurrerende sierteeltvervoerders, wanneer zij het interveilingvervoer zal verzorgen en ook de mogelijkheid zal aanbieden aan kwekers om hun aanvoerlogistiek door RFH te laten verzorgen³³⁵, geven partijen het volgende aan. RFH zal geen inzicht krijgen in commercieel gevoelige informatie van concurrerende sierteeltvervoerders met betrekking tot aanvoerlogistiek, omdat zij hierbij als zodanig geen partij is. Voor zover partijen (in de toekomst) gebruik maken van Floriday en om die reden commercieel gevoelige informatie in Floriday wordt ingevoerd, geldt dat deze informatie overeenkomstig het informatiebeleid als strikt vertrouwelijke informatie zal moeten worden aangemerkt en dienovereenkomstig zal worden behandeld.³³⁶ Voor het interveilingvervoer geldt dat RFH hier nu al een afnemer van is. Voor informatie die RFH als afnemer van interveilingvervoer in de toekomst zal verkrijgen, verwacht de ACM dat dezelfde waarborgen zullen gelden als voor de informatie die RFH nu al verkrijgt.³³⁷
355. Voor de incasso-informatie van concurrerende-vervoerders is geen specifiek systeem opgericht. Vervoerders die hun facturering door RFH willen laten verzorgen, sturen een batch naar RFH met alle ritten die ze in de afgelopen week hebben gedaan. RFH verwacht niet dat Floriday hierin enige verandering zal brengen.³³⁸ Vanuit Floriday zou een link kunnen bestaan naar de financiële systemen van RFH, maar alleen de medewerkers uit de financiële dienst hebben toegang tot de financiële systemen van RFH.³³⁹ RFH zal na de transactie de incasso-informatie als “strikt vertrouwelijke data” classificeren.³⁴⁰ Dit betekent dat de toegang tot deze informatie in sterke mate beperkt wordt en de informatie alleen gebruikt wordt voor het uitvoeren van de incasso's zelf. Het als strikt vertrouwelijk classificeren van deze informatie voorkomt dat de informatie niet gebruikt wordt voor andere doeleinden, conform de waarborgen van het informatiebeleid.³⁴¹

³³¹ Bijeenkomst met Royal Flora Holland van 27 juli 2021, ACM/INT/431104, antwoord op vraag 26.

³³² Bijeenkomst met Royal Flora Holland van 27 juli 2021, ACM/INT/431104, antwoord op vraag 24.

³³³ Antwoorden op aanvullende vragen van 15 juli 2021, ACM/IN/638810, antwoord op vraag 29.b).

³³⁴ Antwoorden op aanvullende vragen van 15 juli 2021, ACM/IN/638810, antwoord op vraag 29.d).

³³⁵ Zie hierover ook randnummer 341.

³³⁶ Antwoorden op aanvullende vragen van 9 augustus 2021, ACM/IN/639817, antwoord op vraag 7.

³³⁷ Zoals weergegeven in randnummer 353.

³³⁸ Bijeenkomst met Royal Flora Holland van 27 juli 2021, ACM/INT/431104, antwoord op vraag 28.

³³⁹ Bijeenkomst met Royal Flora Holland van 27 juli 2021, ACM/INT/431104, antwoord op vraag 28.

³⁴⁰ Antwoorden op informele vragen van 11 augustus 2021, ACM/IN/639365, antwoord op vraag 2.a).

³⁴¹ Antwoorden op informele vragen van 11 augustus 2021, ACM/IN/639365, antwoord op vraag 2.a).

356. Het voorgaande wordt gewaarborgd door technische maatregelen die voorkomen dat de Floriway-vervoerders toegang kunnen krijgen tot de commercieel gevoelige informatie via een systeem van autorisaties en authenticaties.³⁴² Daarbij stelt de ACM vast dat partijen aangeven jaarlijks een externe audit uit te voeren naar de naleving van de maatregelen in het informatiebeleid. Ook zijn zij de aanbevelingen uit de eerste externe audit aan het implementeren, zoals periodieke controles in voeren bij autorisaties, met een checklist gaan werken voor strikt vertrouwelijke informatie en aandacht blijven schenken aan de documentatie van beheers- en beveiligingsmaatregelen.³⁴³
357. Ten overvloede merkt de ACM op dat het platform Floriday nog in ontwikkeling is.³⁴⁴ Partijen kunnen niet uitsluiten dat zij hier op termijn nog meer informatie dan zij nu reeds voorzien aan toe zullen voegen. Partijen hebben daarom aan de ACM laten weten dat de hiervoor beschreven maatregelen ook voor deze mogelijke toekomstige toevoegingen zullen gelden.
358. Op basis van het beeld dat door de partijen is geschetst, komt ACM tot de conclusie dat de maatregelen die partijen reeds hebben getroffen en zullen gaan treffen het niet aannemelijk maken dat de Floriway-vervoerders na de transactie inzicht zouden kunnen verkrijgen in de commercieel gevoelige informatie waarover partijen beschikken.

6.4.5 Conclusie commercieel gevoelige informatie

359. Tijdens het onderzoek van de ACM in de vergunningsfase is gebleken dat RFH beschikt of zal gaan beschikken over bepaalde informatie van concurrerende sierteeltvervoerders (via, onder andere, de platforms Floriday en Transport Management System). De ACM heeft geconstateerd dat delen van deze informatie commercieel gevoelig van aard zijn. Partijen zijn zich ervan bewust dat zij zorgvuldig moeten omgaan met de commercieel gevoelige informatie die bij RFH gegenereerd en/of verzameld wordt. Dit blijkt uit de maatregelen die partijen reeds ruim voor deze transactie hebben genomen of nog zullen nemen om de toegang tot commercieel gevoelige informatie die RFH in haar bezit heeft of krijgt, te beperken. De ACM is van mening dat deze maatregelen voldoende waarborgen bieden om ervoor te zorgen dat partijen geen gebruik zullen maken van de commercieel gevoelige informatie. Gelet op het voorgaande en in het licht van de door de partijen verstrekte informatie, acht de ACM het niet aannemelijk dat de voorgenomen concentratie de daadwerkelijke mededinging op de mogelijke markt voor sierteeltvervoer zal beperken als gevolg van de beschikking over commercieel gevoelige informatie.

7 Conclusie

360. Partijen hebben bij de ACM een vergunningaanvraag ingediend. De ACM concludeert dat de gemelde operatie binnen de werkingssfeer valt van het concentratietoezicht, dat geregeld is in hoofdstuk 5 van de Mededingingswet.

³⁴² Zie het document "Autorisatie en authenticatie", d.d. 4 juni 2021, ACM/IN/638831.

³⁴³ Bijeenkomst met Royal Flora Holland van 27 juli 2021, ACM/INT/431104, antwoord op vraag 3.

³⁴⁴ De lancering van Floriday is gepland voor mei 2022.

361. ACM is van oordeel dat als de voorgenomen concentratie wordt voltrokken zonder dat daaraan beperkingen of voorschriften worden verbonden de daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan niet op significante wijze zal worden belemmerd. Daarom heeft de ACM besloten om een vergunning te verlenen.

Den Haag, 24 augustus 2021

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze:

w.g.

mr. T.M. Snoep
bestuursvoorzitter

Als u belanghebbende bent, kunt u beroep instellen tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde beroepschrift naar de Rechtbank Rotterdam, Sector bestuursrecht, Postbus 50951, 3007 BM Rotterdam . Dit moet u doen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit bekend is gemaakt. Meer informatie over de beroepsprocedure vindt u op www.rechtspraak.nl.